

COLECTIVOS DE ATENCIÓN PRIORITARIA EN LA LEY DE EMPLEO: ¿EL CAMINO HACIA UN MERCADO DE TRABAJO INCLUSIVO?

JOSÉ M. MORALES ORTEGA

NET21 NÚMERO 12, MARZO 2023

Entre los muchos temas que plantea la reciente Ley de Empleo; uno de los que más interés e inquietud ha suscitado es, sin duda, el referente a los colectivos de atención prioritaria en materia de política de empleo. Y ello, no sólo, que también, por la enumeración en sí de los mismos, sino porque es clave y fundamental que, más allá del aspecto meramente testimonial, se incorporen planes de acción, que faciliten y garanticen el acceso al mercado de trabajo de tales colectivos, y, al mismo tiempo, se aseguren una serie de objetivos básicos de esta nueva ley como son la empleabilidad de las personas demandantes de empleo y el desarrollo de la actividad profesional mediante la ocupación de un trabajo digno, decente y de calidad –art. 2.2; convirtiéndose, en el art. 4.b) en objetivo de la política de empleo-.

Partiendo de todo ello, y obviamente de manera sintética, se quiere presentar en estas páginas las principales novedades y, sobre todo, intentar responder al interrogante que se inserta en el título de esta aportación. No obstante, se quiere realizar una previa consideración en relación con estos colectivos que, dependiendo del texto y del contexto, se denominan como de atención prioritaria, prioritarios, vulnerables, desfavorecidos o diversos. Y son definidos, de acuerdo con el art. 3.d), como aquéllos *“con especiales dificultades para el acceso y el mantenimiento del empleo y para el desarrollo de su empleabilidad”*.

La premisa de partida es que la totalidad de estos colectivos, en el mercado de trabajo, están discriminados; sin que las medidas antidiscriminatorias, existentes hasta el momento, hayan conseguido favorecer su inserción en el mercado de trabajo. En la mayoría de las ocasiones, tales medidas se han visto reducidas a la necesaria e imprescindible, pero en ningún caso suficiente, cláusula antidiscriminatoria. Sin entrar, por supuesto, en el hecho de que muchas de sus formulaciones no contemplan, o no lo hacen adecuadamente, los distintos motivos de discriminación. Afortunadamente, ello ha quedado, en gran medida, paliado con la reformulación acometida con el art. 2.1 de la Ley 15/2022 integral para la igualdad de trato y la no discriminación. Este precepto incorpora hechos diferenciales, hasta el momento no contenidos de manera expresa o no

contenidos con uniformidad y sistematicidad para todas las ramas del ordenamiento jurídico, como la *"expresión de género, enfermedad o condición de salud, estado serológico y/o predisposición genética a sufrir patologías y trastornos... situación socioeconómica"*. En consecuencia, es de alabar la acción legislativa, ya que no sólo amplía los supuestos, sino que aporta seguridad jurídica en todos los ámbitos, incluido, por tanto, el de las relaciones laborales¹. Así hay que actuar, en el ámbito del empleo, coordinando estas causas de discriminación –no todas ellas contempladas en el art. 39 de la Ley de Empleo– con la determinación del principio de igualdad y no discriminación² como principio rector de la política de empleo en toda su amplitud y contenido –art. 5.a)–.

El estigma sufrido por muchas personas incursas en los oportunos colectivos las aboca, aunque no sea la única razón, al desempleo, que alcanza cotas inadmisibles e inaceptables, entre otras, para las personas con diversidad funcional, sensorial o síquica –no está de más llamar la atención sobre el hecho de que la Ley de Empleo debería, para este colectivo, utilizar un lenguaje inclusivo y más respetuoso–, personas trans o personas con un origen étnico distinto.

Empresas, interlocutores sociales y, desde luego, los poderes públicos deben asumir las necesarias responsabilidades en el ámbito de sus respectivas competencias. Quizás, por lo que ahora importa, ese pretendido rediseño de los colectivos de atención prioritaria realizado por la Ley de Empleo, puede ir en esta dirección. Aunque, para ello, es imprescindible integrar la acción legislativa con el desarrollo, en forma de medidas, que se adopte en los correspondientes documentos de política de empleo, por lo que esta reflexión queda incompleta hasta el momento, en el que se aprueben tanto la Estrategia Española de Apoyo al empleo –posterior a la Ley– como el Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno. Eso sí, no debe pasarse por alto que, de conformidad con el art. 13.3, el Plan va a estructurarse, como hasta ahora, en los seis conocidos ejes, sin que haya grandes variaciones con respecto a la anterior formulación. No obstante, resulta

¹ No hay que olvidar que su art. 3.1.a), al enumerar su ámbito objetivo, incluye el *"empleo, por cuenta ajena..., que comprende el acceso, las condiciones de trabajo, incluidas las retributivas y las de despido, la promoción profesional y la formación para el empleo"*.

² Para jóvenes y mujeres, las disposiciones adicionales sexta y séptima de la Ley de Empleo, respectivamente, contemplan, con una idéntica formulación, que, hasta que el desempleo de estos colectivos no se equipare al total, *"con carácter excepcional...[no será discriminatorio] la configuración de condiciones de trabajo y empleo específicas, si están justificadas, objetiva y razonablemente, por la concurrencia de una finalidad legítima y resultan adecuadas y necesarias para favorecer el acceso y la consolidación del empleo"*; eso sí, sin que se pueda acudir a criterios discriminatorios. Para las personas de 16 y 17 años, estas medidas *"deben focalizarse en promover su reincorporación al sistema educativo o la mejora de cualificaciones"*. Esto último es coherente con la configuración, como colectivo prioritario, de las personas jóvenes sin o con baja cualificación.

muy llamativo que en el Eje 4, dedicado, como se sabe, a la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo, no se enumeren todos los colectivos de atención prioritaria. Es más, cuando estos documentos han tomado en consideración a alguno/s de estos colectivos, no quedándose en la mera declaración de buenas intenciones, han dado un tratamiento generador de agravios comparativos. Por ejemplo, mientras que la mujer y las personas con diversidad funcional, sensorial o síquica, desde siempre, han tenido acogida en la política de empleo –otro tema es la efectividad de las medidas adoptadas-, no se puede decir lo mismo de otros colectivos como las personas LGTBI+ o las personas de etnia gitana. Las referencias a estas últimas no han existido o han sido meramente testimoniales y, en ningún caso, se han arbitrado medidas facilitadoras de su inclusión laboral.

A lo que hay que unir la acción en otros necesarios campos debido a la poliédrica naturaleza de la política de empleo. Como es, principal aunque no exclusivamente, la formación –a la que se concede una gran significación en la actual Ley³ en cuanto que objetivo, en una formulación más amplia y omnicomprendensiva, de la política de empleo-, ya que muchos de estos colectivos presentan importantes déficits formativos como consecuencia del abandono prematuro de la escuela, del fracaso escolar, de contextos sociales, que menosprecian la formación, de una falta, desgraciadamente, de normalización de la formación para la personas diversas y de una adecuada y acertada orientación académica y, con ella, profesional. Todos estos condicionantes, por separado o conjuntamente, conducen, igualmente, a muchos de estos colectivos a que partan con una rémora que dificulta, sobremanera, su acceso al mercado de trabajo y, mucho más, a un puesto de trabajo de calidad.

Tomando en consideración estas dos observaciones, se va a abordar el tratamiento de estos colectivos en la Ley de Empleo atendiendo a tres criterios.

Primero, al subjetivo, es decir, a los colectivos considerados como de atención prioritaria. En el siguiente cuadro se indican atendiendo a tres momentos: anterior norma legal, Proyecto de Ley y Ley actual.

Art. 30 de la Ley de Empleo	Art. 50 del Proyecto de Ley de Empleo	Art. 50 de la Ley de Empleo
Jóvenes con particular atención a aquellos con déficit de formación.	Jóvenes especialmente con baja cualificación	Jóvenes especialmente con baja cualificación
Mujeres	Mujeres con baja cualificación y mujeres víctimas de violencia de género.	Mujeres con baja cualificación. Mujeres víctimas de la violencia de género.

³ Por ejemplo, y a estos efectos, hay que destacar su art. 33 dedicado al Sistema de Formación en el Trabajo estableciendo unos principios básicos; sin perjuicio de su desarrollo en una "regulación específica".

Parados de larga duración	Personas en desempleo de larga duración	Personas en desempleo de larga duración
Mayores de 45 años	Personas mayores de cuarenta y cinco años	Personas mayores de cuarenta y cinco años
Personas con responsabilidades familiares		Personas adultas con menores de dieciséis años o mayores dependientes a cargo, especialmente, si constituyen familias monomarentales y monoparentales
Personas con discapacidad	Personas con discapacidad. Respecto al colectivo de personas con discapacidad, se reconocerá como personas con discapacidad que presentan mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo: las personas con parálisis cerebral, con trastorno de la salud mental, con discapacidad intelectual o con trastorno del espectro del autismo, con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33 por ciento; así como las personas con discapacidad física o sensorial con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 65 por ciento. Personas con capacidad intelectual límite.	Personas con discapacidad. Personas con capacidad intelectual límite, personas con trastornos del espectro autista. Respecto al colectivo de personas con discapacidad, se reconocerá como personas con discapacidad que presentan mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo: las personas con parálisis cerebral, con trastorno de la salud mental, con discapacidad intelectual o con trastorno del espectro del autismo, con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33 por ciento; así como las personas con discapacidad física o sensorial con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 65 por ciento.
Personas en situación de exclusión social	Personas en situación de exclusión social.	Personas en situación de exclusión social
Inmigrantes	Personas migrantes. Personas beneficiarias de protección internacional y solicitantes de protección internacional en los términos establecidos en la normativa específica aplicable.	Personas migrantes. Personas beneficiarias de protección internacional y solicitantes de protección internacional en los términos establecidos en la normativa específica aplicable.
	Personas LGTBI, en particular trans.	Personas LGTBI, en particular trans
	Personas gitanas, o pertenecientes a otros grupos poblacionales étnicos o religiosos.	Personas gitanas o pertenecientes a otros grupos poblacionales étnicos o religiosos
	Personas trabajadoras provenientes de sectores en reestructuración.	Personas trabajadoras provenientes de sectores en reestructuración.
	Personas afectadas por drogodependencias y otras adicciones.	Personas afectadas por drogodependencias y otras adicciones.
	Personas cuya guardia y tutela sea o haya sido asumida por las administraciones públicas.	Personas cuya guardia y tutela sea o haya sido asumida por las administraciones públicas.
		Personas víctimas de trata de seres humanos
		Personas víctimas del terrorismo
	Personas descendientes en primer grado de las mujeres víctimas de violencia de género, entre otros colectivos de especial vulnerabilidad.	Personas descendientes en primer grado de las mujeres víctimas de violencia de género.

Como puede verse, el art. 50 de la Ley ha ampliado el número de colectivos tanto en relación con la norma precedente como con el propio Proyecto. En este último caso, retomando y concretando las personas con responsabilidades familiares y, por otro lado, incluyendo a las personas víctimas de trata de seres humanos y víctimas del terrorismo. Pero esta ampliación ha ido unida a una correlativa limitación en relación con otros colectivos. Es el supuesto de las mujeres, que, con la Ley, sólo –salvo que formen parte de otro grupo- se configuran como colectivo prioritario, de concurrir en ellas la baja cualificación o ser víctimas de la violencia de género. Seguramente, en esta decisión, ha influido, sobre todo, el aspecto cuantitativo, ya que, de lo contrario, se está despreciando la dificultad de la mujer en el acceso al empleo en general, y a determinados sectores y puestos de trabajo en particular.

Con respecto a los restantes colectivos, hay que indicar que unos se mantienen conforme al art. 30 de la anterior Ley de Empleo, como son las personas mayores de 45 años o las personas con discapacidad –se va a seguir, pese a su deficiencia, la terminología legal-; y otras, incluidas con la norma, como las personas LGTBI -no debe pasar desapercibido, que no se incorpora el signo de más en la Ley dejando, por tanto, al margen realidades subsumidas en este macro colectivo- o las personas gitanas o pertenecientes a otros grupos poblacionales étnicos o religiosos.

Más allá de la enumeración, hay que llamar la atención sobre otra serie de consideraciones conectadas con este aspecto subjetivo.

En primer lugar, que, en clara conexión con el tema de la discriminación, no debe pasar desapercibido que el art. 50.1 de la Ley añade que *“los programas específicos y las medidas de acción positiva se reforzarán en los supuestos en que se produzcan situaciones de interseccionalidad”*, lo que es relativamente frecuente, por lo que debe ser valorado positivamente; al menos, en el plano teórico, puesto que otra cosa será su plasmación en los programas de empleo.

En segundo lugar, que todo ello hay que complementarlo con la indicación, que ojalá se materialice, contenida en el art. 50.2, de que *“la condición de colectivo prioritario determinará el establecimiento de objetivos cuantitativos y cualitativos, con perspectiva de género, que deberán establecerse simultáneamente a la identificación”*. Es más, este propósito queda sujeto a evaluación periódica.

Y en tercer lugar, pero no de menor importancia, que se trata de una enumeración no cerrada, ya que como indican los párrafos tercero y cuarto del precepto, se permite su ampliación y/o su adaptación. De acuerdo con el

primero, se habilita a *“los servicios de empleo de las Comunidades Autónomas...[a] identificar los suyos propios, con la finalidad de prestarles una atención diferenciada a la vista de las peculiaridades de los distintos territorios”*; y según el apartado 4, *“reglamentariamente se podrá adaptar la relación de colectivos vulnerables de atención prioritaria...a la realidad socio-laboral de cada momento y se concretará, cuando sea preciso, la forma de identificar la pertenencia a tales colectivos”*.

Segundo, al finalista. Esto es, la atención a estos colectivos, como se ha anticipado, no se circunscribe al acceso al empleo sino que se extiende, igualmente, al mantenimiento del empleo y al desarrollo de la empleabilidad. Esta ampliación, que responde a un concepto moderno de política de empleo, puede tener unos efectos muy beneficiosos.

Por consiguiente, deberá tomarse en consideración las características y problemáticas de estos colectivos en el diseño de los correspondientes programas de empleo –tanto estatales como autonómicos–, que tampoco deberán olvidar la legalidad ordinaria y constitucional así como *“los compromisos asumidos en el ámbito de la Unión Europea”* -art. 50.1-.

Tercero, al instrumental. El hecho de formar parte de estos colectivos exige de los servicios públicos una atención personalizada e individualizada⁴ –art. 4.i)-. Exactamente, el art. 4.e), dentro de los objetivos de la política de empleo, incorpora *“la atención personalizada de colectivos prioritarios para las políticas de empleo y la eliminación de cualquier clase de discriminación asegurando políticas adecuadas de incorporación laboral dirigidas a los citados colectivos”*⁵. Este requerimiento ya estaba presente, aunque con menor detenimiento, en la derogada Ley. El planteamiento es intachable; su aplicación práctica, al menos si se toma como referente la dinámica existente hasta el momento, puede ser ciencia ficción.

⁴ La Orientación de Empleo nº 6, dedicada a aumentar la oferta de trabajo y mejorar el acceso al empleo, las capacidades y las competencias, afirma que *“los Estados miembros deben proporcionar a los desempleados y a las personas inactivas una asistencia eficaz, oportuna, coordinada e individualizada basada en el apoyo a la búsqueda de empleo, la formación, el reciclaje y el acceso a otros servicios de capacitación, prestando especial atención a los grupos y personas vulnerables afectados en particular por las transiciones ecológica y digital y la crisis de la COVID-19”*. Decisión (UE) 2020/1512 del Consejo de 13 de octubre de 2020 relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros (DOUE L 344/22 de 19 de octubre).

⁵ En el mismo sentido, el art. 56.1 incluye, dentro del catálogo de servicios, *“la tutorización individual y el asesoramiento continuado y atención personalizadas...la persona tutora prestará un servicio integral a la persona desempleada”*.

La inexistencia de una voluntad por dotar a los servicios públicos de empleo del personal necesario⁶ –orientadores laborales-, con la formación adecuada⁷, para realizar la auditoria –o, como se la llamó en los primeros documentos de la comunitarización del empleo, la entrevista en profundidad, y que con la Ley de Empleo –art. 56.1.a)- se habla de “*diagnóstico previo de la situación de partida*”- de la persona demandante de empleo, que le permita diseñar el itinerario de inserción lo más personalizado posible⁸, supone el gran, y único, entorpecimiento. Sin una dotación presupuestaria, ni un adecuado reclutamiento de estos orientadores laborales, el contenido de este precepto se queda, casi siempre, en papel mojado.

Pero siendo optimistas, y admitiendo que haya un cambio de rumbo⁹, no basta con esta subsunción para que las empresas se conviertan en inclusivas. Es necesario, además, el establecimiento de medidas, que tengan como

⁶ A esta exigencia se refiere la Disposición Adicional Segunda de la Ley. Ahora bien, la condiciona a las “*disponibilidades presupuestarias*”, lo que puede neutralizar la propuesta legislativa como lo prueba, hasta ahora, la trayectoria de los fondos destinados a esta necesidad.

⁷ En esta dirección, hay que destacar que, de acuerdo con la Resolución de 12 de mayo de 2022 de la Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se califica el Centro Estatal de Orientación, Emprendimiento e Innovación para el Empleo (BOE de 29 de julio de 2022), establece el “*desarrollo y ejecución de un Plan específico de formación permanente dirigido al personal del propio servicio público de empleo que realiza funciones de orientación profesional para el empleo*” –cuyo contenido no queda concretado ni de manera aproximativa-.

⁸ Con la Ley de Empleo, éste pasa a denominarse Itinerario o Plan personalizado de actuación, y su contenido, mucho más desarrollado y exhaustivo que en la anterior regulación, se contiene en el art. 56.1.c), lo que permite, al menos sobre el papel, ser optimista en cuanto a su funcionalidad y eficacia. Además, el art. 50.2 atribuye al Sistema Nacional de Empleo, “*de manera coordinada y articulada*”, el diseño de los itinerarios personalizados atendiendo a sus necesidades específicas. Éste deberá realizarse, cuando sea oportuno, en coordinación con los servicios sociales.

⁹ Frente a la parquedad de la precedente Ley de Empleo, la actual, en su art. 12.2.c), indica que, como actuación a contener en la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo, está “*el análisis de la dotación a las oficinas de empleo de los recursos humanos y materiales suficientes para desarrollar la labor de tutorización continuada, acompañamiento y asesoramiento de las personas...usuarias de los servicios de empleo y para garantizar un sistema de gestión que facilite la identificación de perfiles, las necesidades formativas, la erradicación de sesgos y estereotipos de cualquier índole, especialmente de género, edad y discapacidad*”. Lo que es especialmente necesario y relevante para los colectivos de atención prioritaria. Este precepto hay que leerlo en combinación con los arts. 29 y 30. Este último, rubricado con la expresión “*especialización y profesionalización del personal de los servicios públicos de empleo y las entidades colaboradoras*”, establece que los servicios públicos de empleo “*procurarán mantener una plantilla que reúna perfiles técnicos y de gestión con la suficiente especialización en el desarrollo de políticas de empleo para dar respuesta a las nuevas realidades*”. Lo ideal sería que se hubiese sustituido el término “*procurarán*” por estarán obligadas. Por no hacerse, puede, de nuevo, que no se satisfaga las necesidades del demandante de empleo.

destinatarios, atendiendo a sus peculiaridades, a estos colectivos de atención prioritaria; y que, por supuesto, permitan, de manera independiente o combinada, su inclusión en el itinerario de inserción.

La necesidad de inclusión de estos colectivos en el mercado de trabajo está contemplada en los dos documentos nucleares de nuestra política de empleo: la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024¹⁰ y en el Plan Anual de Política de Empleo 2022¹¹. A la espera de los siguientes, cuya elaboración debe responder a los parámetros de la Ley, se ha realizado un brevísimo y rápido repaso de tales documentos, del que se descubre, sin demasiado esfuerzo, que el tratamiento dado a la inclusión de estos colectivos es pobre y parco.

La tónica general es, primeramente, destacar la importancia de la intervención, y, después, incidir en la necesidad de asegurar su empleabilidad. Y todo ello desde la visión, imprescindible, de favorecer la igualdad y el acceso al mercado de trabajo pues, como reconoce la Estrategia, todavía existe una *“escasa participación en el mercado de trabajo de los colectivos más vulnerables”*, y para ello, *“las políticas activas de empleo han de poder cumplir de forma efectiva los objetivos de la mejora de la empleabilidad y el fomento del empleo especialmente de los colectivos más desfavorecidos, que son, por otra parte, los más expuestos y vulnerables en situaciones de crisis económica. Las políticas activas han de centrar gran parte de sus esfuerzos en su atención, procurando su inclusión y tomando en consideración las distintas circunstancias personales (las franjas de edades, la perspectiva de género, exclusión y vulnerabilidad). Asimismo, es necesario el reforzamiento de las regulaciones, estrategias y programas de empleo existentes, además de, en su caso, su actualización y adaptación”*.

Eso sí, no hay una uniformidad, en tales documentos, en el catálogo de estos colectivos. Así, por ejemplo, la Estrategia se refiere, normalmente, a *“personas jóvenes, personas en situación de desempleo de larga duración y otros colectivos vulnerables como refugiados, personas migrantes, personas gitanas, personas con discapacidad y personas en situación de alta vulnerabilidad”*; mientras que el PAPE 2022 focaliza la atención en las mujeres –dentro de la igualdad hombre/mujer; y atendiendo, fundamentalmente, a la necesidad de luchar contra la segregación laboral - y en las personas con discapacidad.

De acuerdo con este último documento, se ha querido comprobar cuántos y qué contenido tienen los servicios y programas de empleo a efectos de determinar qué relevancia reciben, hasta el momento, estos colectivos en la programación de las medidas de empleo, en función a los conocidos ejes de actuación. La regla es la ausencia de una atención particularizada a los mismos, por lo que debe

¹⁰ Real Decreto 1069/2021, de 4 de diciembre (BOE de 7 de diciembre).

¹¹ BOE de 4 de mayo de 2022.

entenderse subsumidos en los programas y servicios generales. Y esto, por ejemplo, en materia de atención personalizada y diseño y seguimiento del itinerario de inserción; así como en los programas formativos, que, como mucho, atienden a las *"necesidades formativas especiales o las dificultades para su inserción o recualificación profesional"*. Al tiempo que hay ejes, como el de emprendimiento, que no tiene ninguna referencia, ni directa, ni indirecta a tales colectivos.

En líneas generales, las excepciones se contemplan, como es natural, en el Eje 3 –oportunidades de empleo- en relación con el colectivo de las mujeres y de las personas con discapacidad, y en el Eje 4 –Igualdad de oportunidades en el acceso al empleo- reducido a las mujeres –con una especial referencia a las víctimas de la violencia de género-. En consecuencia, no parece que deba subrayarse la desatención generalizada a los restantes colectivos, lo que va a dificultar su inserción laboral. Una inserción que, como es sabido, no sólo requiere de luchar contra la discriminación y, por ello, deben articularse e instrumentarse medidas, que eliminen o allanen su inclusión laboral.

En suma, la Ley de Empleo ha prestado, como no podría ser de otro modo, atención a una serie de colectivos con el objetivo de *"favorecer las condiciones para la generación de mercados de trabajo inclusivos"* –art. 4.a)-. Con ser loable la intencionalidad, el tratamiento concedido a esta materia, desde el triple enfoque que aquí se ha hecho, puede resultar más formal que real sino se complementa con una activa actuación de todos los sujetos competentes y a todos los niveles. De no hacerse, aunque se hayan instituidos los mimbres, muchas de las consideraciones legales no dejarán de ser meras declaraciones programáticas y de buenas intenciones.

Pero aun aceptando –y creyendo- los postulados de la Ley, ésta debería haber sido más sensible a los distintos colectivos de atención prioritaria. Basta, a estos efectos, por ser sumamente significativo, destacar que, tras la enumeración del art. 50, sólo se atiende, identifica y se define, con todas sus deficiencias regulatorias –es cierto que más acusadas en unos colectivos que en otros-, a 4 colectivos concretos: mujeres –art. 51-, mayores de 45 años –art. 52-, jóvenes –art. 53- y personas con discapacidad –art. 54 y Disposición Adicional Quinta¹²-. Supone, sin duda, un cierto menosprecio por los restantes colectivos de atención prioritaria que, como hasta ahora, quedan al arbitrio y decisión de los correspondientes programas de empleo. Muy llamativo es, por ejemplo, y no son los únicos, que las personas LGTBI¹³ o gitanas sólo tienen una única mención –si

¹² Libro Blanco de Empleo y Discapacidad.

¹³ En relación con este colectivo, tampoco la Ley 4/2023 para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI (BOE de 1 de marzo) contiene especiales consideraciones favorecedoras de su inserción laboral. Se limita a meras propuestas de contenido –art. 14-; sin que existan reales obligaciones más allá de la

se excluye la generalidad del Preámbulo- en el texto de la Ley. Sin duda, ello es suficientemente ilustrativo de que para la Ley de Empleo existen, por tanto, colectivos de primera y de segunda categoría. Sin que haya argumentos, que justifiquen la anomia en relación con los aquí calificados colectivos de segunda categoría, los cuales suponen un gran segmento poblacional. Su desatención supone ignorar sus dificultades de acceso y mantenimiento en el mercado de trabajo y, por ello, desdeñar y desvalorizar sus dramas profesionales y, por tanto, personales.

En consecuencia, las sombras que, en este concreto tema, se ciernen sobre la Ley de Empleo pueden dificultar el cumplimiento del eje básico de actuación y objetivo de nuestra política de empleo de generar mercados de trabajo inclusivos –ya presente en las Orientaciones Comunitarias¹⁴-. Ahora bien, el hecho de que se haya dado el paso finalista del art. 4.a) –este objetivo no estaba presente en el art. 2 de la anterior Ley- supone, como mínimo, abrir la puerta a la esperanza; o sea, a la integración laboral de las personas vulnerables, desfavorecidas, discriminadas y diversas.

no discriminación. No es más halagüeño el resultado en el caso de las personas trans, cuyas dificultades de acceso al mercado de trabajo es enorme como lo prueban sus índices de desempleo. Dos artículos merecen ser destacados. En primer lugar, el 54, que delega en el Ministerio de Trabajo y Economía Social el diseño de medidas *“de acción positiva para la mejora de la empleabilidad...y planes específicos para el fomento del empleo de este colectivo”*. Y en segundo lugar, el art. 55, que confiere a las Administraciones Públicas la adopción de medidas pero, en el párrafo segundo, matiza esta afirmación indicando que *“podrán...impulsar”*, lo que puede relativizar enormemente esta entrecomillada obligación.

¹⁴ De conformidad con la Orientación de Empleo nº 8 -Promover la igualdad de oportunidades para todos, fomentar la integración social y combatir la pobreza-, *“los Estados miembros deben favorecer unos mercados laborales inclusivos y abiertos a todos, instaurando medidas eficaces para luchar contra todas las formas de discriminación, y promover la igualdad de oportunidades para todos, y en particular de los grupos infrarrepresentados en el mercado laboral”*.