

LA ORIENTACIÓN PROFESIONAL MEDIANTE LOS ITINERARIOS O PLANES PERSONALIZADOS DE ACTUACIÓN. APUNTES SOBRE EL CASO ANDALUZ*

ANA DOMÍNGUEZ MORALES

Profesora Ayudante Doctora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad de Sevilla

ORCID: 0000-0002-8875-9825

EXTRACTO

Palabras clave: políticas de empleo; servicios de empleo; orientación laboral; itinerarios personalizados de inserción

Este estudio efectúa un análisis sobre los servicios de empleo destinados a la inserción laboral de sus usuarios, con un enfoque centrado en la normativa vigente a nivel estatal, bajo la influencia de las instrucciones tanto de tipo normativo como de carácter no vinculantes provenientes de organismos con la OIT o la UE. Así, las políticas activas de empleo encuentran en el nivel supranacional una guía en la que se superponen los intereses derivados de la economía digital y verde a las exigencias estrictamente estatales, pero que al mismo tiempo confluyen en la necesidad de operar con un enfoque más personalizado de los servicios de empleo. A través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, España se comprometía a reformular las políticas de empleo para alinearse con los objetivos mencionados, contexto en el cual se multiplican los esfuerzos por asentar una cartera de servicios atentos a las necesidades del individuo y del entorno en que se desenvuelve, en busca de su máxima empleabilidad. Resulta imprescindible para alcanzar su éxito la coordinación con las demás instituciones con competencias en la materia, en particular con los servicios de empleo autonómicos, razón por la cual nos detenemos en el análisis de la configuración de los programas dirigidos a la inserción personalizada en la Comunidad Autónoma de Andalucía y su eficacia.

ABSTRACT

Keywords: *employment policies; employment services; employment guidance; labour insertion itineraries*

This study carry out an analysis of employment services aimed at the occupational integration of citizens with a focus on the regulations in force at State level, under the influence of both normative and non-binding instructions from bodies like the ILO or the EU. Thus, active employment policies find at the supra-national level a guide in which the interests derived from the digital and green economy overlap with strictly state requirements, but that at the same time converge on the need to operate with a more personalized approach to services. Through the Recovery and Resilience Mechanism, Spain undertook to reformulate employment policies in order to align itself with the aforementioned objectives, context in which efforts are multiplied to establish a portfolio of services attentive to the need of the individual and the world in which it operates, in search of its maximum employability. Coordination with the other institutions with competence in this area, in particular with the regional employment services, is essential for its success, reason why we stop at the analysis of the configuration of Andalusian programs aimed at personalizes integration and its effectiveness.

* El presente estudio se enmarca en el proyectos de investigación «La huida del mercado de trabajo y la legislación social en España» (TRABEXIT), PID2022-141201OB-I00. Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación 2021- 2023.

ÍNDICE

1. LA ORIENTACIÓN PROFESIONAL COMO UNO DE LOS PILARES BÁSICOS DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO
 - 1.1. El impulso de las políticas de empleo centradas en la orientación y en la cualificación a nivel internacional
 - 1.2. Articulación interna de las políticas de empleo basadas en la orientación y en la capacitación para el empleo
2. LA ORIENTACIÓN INDIVIDUALIZADA PARA LA INSERCIÓN LABORAL EN LA NUEVA LEY DE EMPLEO
 - 2.1. Itinerario personalizado para el empleo como servicio garantizado a los demandantes de empleo
 - 2.2. Configuración legal del itinerario o plan personalizado de actuación
 - 2.2.1. Perfil individualizado del usuario de los servicios de empleo
 - 2.2.2. Contenidos
 - 2.2.3. Asesoramiento personalizado
 - 2.2.4. Complementariedad del itinerario personalizado con otros servicios: la intermediación laboral
 - 2.2.5. Expediente laboral personalizado único como alojamiento definitivo del itinerario
3. LOS SERVICIOS DE ORIENTACIÓN PERSONALIZADOS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA ANDALUZA
 - 3.1. Regulación de las medidas de inserción laboral individualizadas
 - 3.2. En particular: el desarrollo de los itinerarios personalizados de inserción en la normativa autonómica andaluza
4. PRESENTE Y FUTURO DEL MODELO DE ORIENTACIÓN PERSONALIZADA. EN PARTICULAR EN ANDALUCÍA
 - 4.1. Impacto de los programas de inserción laboral ya implantados en Andalucía
 - 4.2. Propuesta de modificación: ¿adecuación a la normativa estatal?

1. LA ORIENTACIÓN PROFESIONAL COMO UNO DE LOS PILARES BÁSICOS DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

1.1. El impulso de las políticas de empleo centradas en la orientación y en la cualificación a nivel internacional

El empleo es, sin duda, uno de los tópicos de primer orden a escala mundial, entre tantos otros que vienen a presentar nuevos interrogantes sobre la gestión económica y social, constituyendo su conservación y mejora un verdadero reto. Desde hace décadas, la política de empleo tiene una «dimensión multinivel»¹. La

¹ Molina Navarrete, C., “Dimensión nacional de la política de empleo: la «unidad de mercado» como fuente de «recentralización»”. Monereo Pérez, J.L., Fernández Bernat, J.A. (Dirs.), *Las políticas activas de empleo: configuración y estudio de su regulación jurídica e institucional*, op.cit. p. 230.

OIT, a la que se debe la persecución de un mercado laboral con puestos de trabajo «dignos», no ha permanecido impasible a esta temática, siendo buena prueba de ello la producción normativa adoptada en este escenario, de carácter vinculante o no².

De entre todas las áreas de actuación dirigidas a la consecución del objetivo del pleno empleo, destaca la importancia de promover la orientación laboral, en línea con las aptitudes profesionales requeridas en la economía global. Tan es así que ya la Declaración de Filadelfia menciona la importancia de emplear a los trabajadores en ocupaciones en que puedan tener la satisfacción de utilizar en la mejor forma posible sus habilidades y conocimientos³. Años más tarde se produce la primera definición del término «orientación profesional» entendida como «la ayuda prestada a un individuo para resolver los problemas referentes a la elección de una profesión y al progreso profesional, habida cuenta de las características del interesado y de la relación entre éstas y las posibilidades del mercado del empleo»⁴. Siguiendo por esta senda, llegamos a una de las piedras angulares sobre la gobernanza del empleo en la OIT, el Convenio sobre política de empleo, en el que se auspiciaba «una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido» de forma coordinada entre todos los países, donde se enmarcan las nociones generales sobre la actuación estatal dirigida al cumplimiento de tales fines⁵.

El desarrollo de tales directrices se produce con el Programa Global de Empleo, aprobado en 2003, cuyo objetivo principal era lograr que el empleo ocupara un lugar central en las políticas económicas y sociales de los Estados, con resultados materiales a través de estrategias nacionales de empleo entre cuyas metas se encontraba la mejora de la empleabilidad.

La lógica del trabajo decente que abandera la OIT, provoca un cambio de paradigma que se aleja de la concepción del trabajo como un «resultado residual del crecimiento y de las reformas macroeconómicas», y pone el énfasis en las personas o individuos, su empleabilidad y aprendizajes permanentes, en la línea también de

² Un recorrido por la misma en Cabeza Pereiro, J., “La normativa y la política de la OIT sobre el empleo”. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 434/2019, pp. 97-121.

³ Apdo. III de la Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo (Declaración de Filadelfia), OIT, 1944.

⁴ Recomendación nº 87, sobre la orientación profesional, 1949.

⁵ Considera prioritario este Convenio, Ballester Pastor, I., “Asunción por España de los Convenios de la OIT en materia de empleo y colocación ¿una meta realizable?”. *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social: Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social*, 117/2015, p. 155. Vino acompañado por la Recomendación 122 que lleva el mismo título. Más tarde se aprobaría la Recomendación 169, sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984. Son estos los principales mecanismos para orientar y coordinar las políticas nacionales, Ushakova, T. “La Política de Empleo de la OIT y su influencia en el modelo español”. *Revista iberoamericana de relaciones laborales*, 30/2014, p.22.

lo sugerido por otro organismo internacional, la OCDE, que recomienda asistir a las personas, de cualquier edad y en cualquier momento de sus vidas, a ejercer opciones educativas, de formación y laborales y a gestionar sus profesiones⁶.

Entre otras cuestiones a abordar, las políticas nacionales debían hacer especial hincapié en los asuntos de la formación y la orientación profesionales, para lo que elaboraron una serie de criterios prácticos⁷. Esta perspectiva nunca se ha perdido de vista, reiterándose a través de una nueva Recomendación de la OIT, la necesidad de asegurar la provisión de orientación profesional, información sobre mercados de trabajo, trayectorias profesionales y asesoramiento sobre el empleo, donde también tiene espacio el fomento de la educación y la formación profesional. Especial relieve va adquiriendo en este contexto el término «empleabilidad» referido a «las competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y de formación que se les presenten con miras a encontrar y conservar un trabajo decente, progresar en la empresa o al cambiar de empleo y adaptarse a la evolución de la tecnología y de las condiciones del mercado de trabajo»⁸. Y es precisamente la inversión en capacitación uno de los ejes sobre los que pivota el programa sobre el futuro del trabajo aprobado con ocasión del centenario de la OIT⁹.

En el nivel de la Unión Europea, también encontramos un ecosistema de medidas que afectan al empleo, cuya tendencia ha sido la de crear un marco de recomendaciones e instrumentos no vinculantes en aras a una coordinación fructífera que viene a ser sustentada particularmente por el Fondo Social Europeo, ya previsto en el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea de 1957¹⁰. Con el Tratado de Maastricht se da un impulso a la promoción de las políticas de empleo y de protección social, haciendo hincapié en la mejora de la formación profesional inicial y permanente, para facilitar la inserción y la reinserción profesional en el mercado laboral¹¹. El fomento del empleo, con especial atención a la población en

⁶ Hansen. E., “Orientación Profesional. Un manual de recursos para países de bajos y medianos ingresos”. Organización Internacional del Trabajo (Cinterfor/OIT) 2006, p. 13. En referencia al informe “Orientación profesional y políticas públicas. Cómo acortar distancias”. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), París, 2004.

⁷ Para ofrecer un marco operacional a los encargados de implementar las estrategias nacionales, adoptaron el documento “Puesta en práctica del Programa Global de Empleo: Estrategias de empleo en apoyo al trabajo decente”, OIT, 2006. Accesible en: https://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/WCMS_140849/lang--es/index.htm.

⁸ Recomendación n° 195 sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004.

⁹ Informe «Trabajar para un futuro más prometedor». Comisión mundial sobre el futuro del trabajo. OIT, 2019. Accesible en: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_662442.pdf

¹⁰ Art.123. TCEE.

¹¹ Art. 127 TUE.

riesgo de exclusión social, es la piedra angular del protocolo relativo a la política social¹². Pero la evolución de la economía y de las interconexiones del mundo cada vez más globalizado e interconectado digitalmente mostraba la evidencia de poner en marcha acciones coordinadas¹³, cuya implementación se encauzaría a través de la «estrategia coordinada para el empleo»¹⁴, plasmada hoy en la Estrategia Europea de Empleo, revisada y aprobada en 2020¹⁵. Su eficacia no es vinculante en la medida en que se trata de un instrumento de *soft law*, pero incorpora orientaciones generales que se coheren con las de carácter económico y son compatibles con las de tipo específico que en ocasiones se dirigen a uno o a varios Estados miembros por medio de decisiones¹⁶. La última de ellas se centra, entre otras cuestiones, en reforzar los servicios de atención basada en el apoyo en la búsqueda de empleo, la formación, el reciclaje y el acceso a otros servicios de capacitación a lo largo de la vida, abordar el desajuste de capacidades existente, al tiempo que se aproveche el potencial relacionado con las transiciones ecológica y digital en aras a evitar que esto último provoque un efecto de expulsión de los colectivos más vulnerables¹⁷.

Es razonable que todo ello confluya en un impulso hacia la orientación profesional integral de los ciudadanos centrada en la capacitación a lo largo de la vida, objetivo que se ha instrumentalizado desde diferentes perspectivas: a través de la instauración de organizaciones como la Red Europea sobre Políticas de Orientación a lo largo de la vida¹⁸, la Asociación Europea de Orientación Profesional¹⁹ o el Centro europeo para el desarrollo de la formación profesional²⁰; de la creación de la Agenda de Capacidades Europea²¹; la selección de 2023 como el Año Europeo de las Competencias en el que se ha pretendido dar un nuevo

¹² Art. 2 Protocolo de política social.

¹³ Libro Blanco sobre “Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el Siglo XXI”. COM_1993_0700_FIN. Accesible en: <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/4e6ecfb6-471e-4108-9c7d-90cb1c3096af/language-es>.

¹⁴ Art. 3 TCE.

¹⁵ Artículos 145 a 150 del TFUE.

¹⁶ Art. 148.2 y 3 TFUE.

¹⁷ Decisión (UE) 2022/2296 del Consejo de 21 de noviembre de 2022 relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros.

¹⁸ ELGPN por sus siglas en inglés (*European Lifelong Guidance Policy Network*): <https://www.elgpn.eu/>.

¹⁹ EACG por sus siglas en inglés (*European Association Of Career Guidance*): <http://eacg.eu/>.

²⁰ CEDEFOP por sus siglas en inglés (*European Centre for the Development of Vocational Training*): <https://www.cedefop.europa.eu/en/projects/lifelong-guidance>.

²¹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Agenda de Capacidades Europea para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia {SWD (2020) 121 final} - {SWD (2020) 122 final}. Extensamente en Lozano Lares, F., “Educación, formación y aprendizaje permanente: agenda de capacidades europea”. *Temas Laborales* núm.168/2023, pp. 103-130.

impulso al aprendizaje permanente a través de la promoción de una mentalidad de reciclaje y perfeccionamiento profesional, ayudando a las personas a adquirir las competencias adecuadas para empleos de calidad en el marco de la doble transición ecológica y digital. En el cumplimiento de esta finalidad desempeñan un rol fundamental los servicios públicos de empleo²².

1.2. Articulación interna de las políticas de empleo basadas en la orientación y en la capacitación para el empleo

La preocupación sobre la configuración de las políticas de empleo desde las instancias internacionales, desde hace décadas hasta la actualidad, nos demuestra que se trata de un reto vivo y muy presente. El foco se está colocando hacia un binomio conformado, por un lado, por el individuo, al que se deben proporcionar herramientas de mejora y creación de competencias para una inserción en el mercado laboral de calidad; y por el otro, por el mercado globalizado digital²³, pretendidamente sostenible. Es por ello por lo que se requiere de un modelo de orientación proactivo, capaz de anticiparse a la aparición de posibles disfunciones provenientes de la incesante evolución que considere a la persona como un ser en continuo crecimiento personal y profesional²⁴.

De entre todos los instrumentos de las políticas activas de empleo instauradas en nuestro ordenamiento jurídico desde la primera Ley Básica de Empleo, atención prioritaria han recibido los incentivos y subvenciones a la contratación laboral²⁵. No obstante, a pesar de su enorme peso entre todas ellas, en la mayoría de las ocasiones no han condicionado, en la práctica, el proceso selectivo empresarial²⁶, presentando disfunciones desde que fueran implantadas²⁷. Precisamente por ello, no han faltado voces críticas sobre la configuración de las políticas activas

²² Informe Conjunto para el Empleo. Comisión Europea, Bruselas, 24.11.2021 COM (2021) 743 final, p. 118.

²³ Sobre esta cuestión vid. Vallecillo Gámez, R.M., “La digitalización económica y los retos de la modernización de las políticas de empleo”, Molina Navarrete, C., Vallecillo Gámez, R.M. (Dirs.), *De la economía digital a la sociedad del e-work decente: condiciones sociolaborales para una industria 4.0 justa e inclusiva*. Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2021, pp. 117-142.

²⁴ Echeverría, B., “Empleabilidad, Formación y Orientación”. AA.VV., *La orientación Educativa en la Sociedad. III Congreso Internacional sobre Diagnóstico y Orientación*. Ediciones Fundación Universitaria Iberoamericana, Barcelona, 2016, p. 15.

²⁵ Art. 10 de la Ley 51/1980 de 8 de octubre, Básica de Empleo.

²⁶ Cruz Villalón, J., “El gobierno del empleo”, AA.VV., *Empleo y protección social: XXXIII Congreso Anual de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*. Ministerio de Trabajo y Economía Social, Madrid, 2023, p. 211-212.

²⁷ Aragón Gómez, C., “El gobierno del empleo y del desempleo”, AA.VV., *Empleo y protección social: XXXIII Congreso Anual de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, op.cit.*, p. 221.

de empleo que ponen en entredicho su efectividad²⁸, catalogándolo como un sistema totalmente permeable a las fluctuaciones económicas, lo que ha generado verdaderas crisis de identidad en paralelo a las crisis económicas²⁹.

Sin embargo, ya se ha visto cómo las instancias internacionales velan por una reconfiguración de tales políticas revirando su principal eje de actuación hacia la capacitación constante del ciudadano, en servicio activo o desempleado, mediante los instrumentos de orientación y formación puestos a su disposición. Así, superada la visión separatista entre formación y empleo, cuando aquella era considerada un estadio previo a la incorporación en el mercado de trabajo³⁰, los operadores jurídicos asumen que la empleabilidad es sinónimo de formación continua tanto del que se encuentra en situación de desempleo como quienes están ocupando un puesto de trabajo asalariado o autónomo, en aras a su propia capacidad de adaptación y polivalencia funcional.

Algunos estudios demuestran el desequilibrio entre los niveles de cualificación de la población trabajadora y las necesidades futuras del mercado laboral³¹. En detrimento de lo anterior se destaca la insuficiencia de la red informativa sobre la acción de formación profesional, gestionada por el Observatorio de las Ocupaciones del Servicio Público de Empleo Estatal que analiza la situación y tendencias del mercado de trabajo, así como la de la formación profesional, en colaboración con las Comunidades Autónomas³². Dicha carencia pretende ser solventada con la nueva norma reguladora de la formación profesional que fija, como uno de los objetivos de la estrategia general para el desarrollo de la orientación profesional, el de «promover la creación y el funcionamiento de un sistema de información actualizado y dinámico sobre formación profesional y mercado laboral, así como

²⁸ Sánchez Rodas, C., “La orientación e intermediación directa en el empleo”. *Temas Laborales*, núm. 125/2014, p. 93

²⁹ Valdés dal Ré, F., “El papel de los Servicios Públicos de Empleo: un debate pendiente. Relaciones Laborales, I/1987, pp. 44-; García Quiñones, J.C., “Concepto y principios generales de las políticas activas de empleo”, Monereo Pérez, J.L., Fernández Bernat, J.A. (Dirs.), *Las políticas activas de empleo: configuración y estudio de su regulación jurídica e institucional*. Thomson Reuters, Aranzadi, Cizur Menor, 2016, p. 179.

³⁰ En este sentido y haciendo un recorrido normativo sobre la formación para el empleo, Escalera Rojo, M., Medina Ramírez, J., “La formación profesional para el empleo. Marco jurídico y propuestas de futuro”. Navarro Nieto, F., Costa Reyes, A. (Coords.), *Presente y futuro de las políticas de empleo en España*. Bomarzo, Albacete, 2021, pp. 218ss.

³¹ “Plan para la formación profesional, el crecimiento económico y social y la empleabilidad”. Ministerio de Educación y Formación Profesional, 2020, p. 15. OIT. “Configurar las competencias y el aprendizaje permanente para el futuro del trabajo”. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2021, pp. 10 y 33-39.

³² Molina Navarrete, C., “Dimensión nacional de la política de empleo: la «unidad de mercado» como fuente de «recentralización»”. Monereo Pérez, J.L., Fernández Bernat, J.A. (Dirs.), *Las políticas activas de empleo: configuración y estudio de su regulación jurídica e institucional*, *op.cit.* p. 240.

el uso de plataformas digitales que faciliten la orientación profesional». En la planificación de dicha estrategia, el Gobierno debe buscar la complementariedad con otras estructuras, servicios, recursos y ofertas, al fin de garantizar la cobertura, calidad, eficiencia y equidad de la respuesta orientadora³³. La nueva Ley de Empleo (LE 2023, en adelante), por su lado, ha sustituido el anterior Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo –SISPE– por el nuevo Sistema Público Integrado de Información de los Servicios Públicos de Empleo, que deberá conectarse, a su vez, a la red europea EURES, de cooperación europea de servicios de empleo. Todos los anteriores mecanismos de información habrán de ser puestos en conexión si verdaderamente se pretende un flujo de información que convierta en eficaces a estos servicios, instrumentalizados a través del Portal Único de Empleo, para lo que se pretende su modernización para la mejora de la coordinación y cooperación con otras plataformas e instrumentos de empleo y formación existentes³⁴. Está por ver si bajo el paraguas de toda esta normativa se afianza de una vez por todas una coordinación de la información en el plano estrictamente formativo con el dedicado a la inserción laboral en sentido genérico del término.

2. LA ORIENTACIÓN INDIVIDUALIZADA PARA A INSERCIÓN LABORAL EN LA NUEVA LEY DE EMPLEO

Desde la Ley Básica de Empleo de 1980, se puso el foco en la necesidad de atender a las características particulares de los demandantes de empleo, por entonces centrada en quienes poseían especiales dificultades de colocación, con el objetivo de procurar su integración en el mercado laboral mediante programas específicos para facilitar la orientación, formación y empleo³⁵. Así, la evolución normativa ha ido perfeccionando, al tiempo, la configuración de los denominados «itinerarios individuales y personalizados de empleo» como uno de los instrumentos clave del servicio de orientación profesional³⁶, a los que atiende ahora la nueva LE 2023 de forma pormenorizada, si bien es cierto que no es esta la única norma que alude a un instrumento o plan personalizado para la inserción laboral. En particular, a ellos se refiere la ley sobre empresas de inserción bajo la denominación de «itinerarios de inserción sociolaboral» destinados a los colectivos en riesgo de exclusión social mencionados en la misma, con el objetivo de promover su integración en el mercado laboral ordinario. A nuestro modo de ver, más que un instrumento diferenciado, son en realidad una especificación de lo plasmado, en términos generales, en la

³³ Art. 97.1 d) Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional.

³⁴ DF Undécima Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo.

³⁵ Art. 14 de la Ley 51/1980, de 8 de octubre.

³⁶ Eje 1 de la Estrategia Española de Activación para el Empleo, art. 4 bis. 4 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo.

Ley de Empleo, habida cuenta de que las empresas de inserción están obligadas a perfeccionarlos en función de los criterios que establezcan los Servicios Sociales Públicos competentes y los Servicios Públicos de Empleo, teniendo que ser aceptados dichos itinerarios por la persona en situación de exclusión social contratada³⁷.

Por otro lado, debemos separar de los itinerarios personalizados de empleo propiamente dichos de los itinerarios de formación previstos en la normativa específica. Si bien, como se puntualizará a continuación, en realidad pueden ser subsumidos como parte integrante de aquellos a la luz de su definición como «el proyecto construido por cada persona, con la ayuda, si se precisa, de los servicios de orientación profesional, para adquirir, actualizar, completar y ampliar sus competencias a lo largo de su vida»³⁸.

Una última apreciación con objeto de proporcionar mayor claridad al tema objeto de estudio, antes de entrar en su análisis, se refiere a la terminología que usaremos en las páginas que siguen. Si bien la Ley de empleo ahora derogada los denominaba «itinerarios individuales y personalizados de empleo», debemos aclarar que la nomenclatura ha variado en la nueva norma. Ahora ya no existe un único modo de referirse a ellos, sino que se emplea un amplio y variado repertorio de términos, que van desde lo más concreto: «itinerarios personalizados», «itinerarios de inserción», «itinerarios de empleo y formación», «itinerarios individuales»; hasta lo más descriptivo: «itinerarios individuales y personalizados de empleo», «itinerario o plan personalizado para la mejora de la empleabilidad y el acceso al mercado de trabajo», o «itinerario o plan personalizado de actuación», término este último que se utiliza cuando se definen y concretan los contenidos que debe incorporar. En adelante, se aludirá a tales expresiones de forma indistinta -salvo especificación en contrario- habida cuenta de que todas ellos son sinónimas, referidos a una misma realidad sustantiva. Se refieren, en suma, al instrumento (itinerario/plan) gestionado por los servicios públicos de empleo en el que se combinan el asesoramiento del personal técnico sobre las posibilidades formativas y de empleo de un usuario, en atención a sus circunstancias personales y profesionales, con las acciones que se pongan en marcha en base a la orientación personalizada recibida. Finalmente, los resultados de todas esas medidas adoptadas, en términos de inserción laboral, servirán para medir la efectividad de este servicio.

2.1. Itinerario personalizado para el empleo como servicio garantizado a los demandantes de empleo

Situado en el capítulo dedicado a los servicios garantizados, su régimen jurídico ya había sido contemplado en la Cartera Común de servicios, reflejado así

³⁷ Art. 3 de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción.

³⁸ Art. 2.15 de la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo.

mismo en el vigente Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno 2023³⁹. Esto quiere decir que las Comunidades autónomas, que tienen asignada la competencia de la gestión de las políticas activas de empleo, deberán implementar el itinerario individualizado, sin perjuicio de que las carteras de las administraciones autonómicas establezcan otros servicios adicionales.

Se trata de un instrumento de mejora de la empleabilidad de cada persona demandante de empleo enfocado en sus necesidades, cualidades y circunstancias profesionales y personales. El acceso a este servicio se consolida como un derecho subjetivo de todos los ciudadanos inscritos como demandantes en los servicios de empleo y no solo de quienes se encuentren desempleados, como así establecía la LE ahora derogada⁴⁰.

Adicionalmente y como también hacían las normas de empleo precedentes, se atiende de modo particular a un conjunto de personas que, agrupadas en colectivos, precisan de una atención prioritaria, debido a su especial vulnerabilidad. No obstante, la LE 2023 ha aumentado notablemente el listado de tales colectivos: 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 otras. Es evidente que la lista no es tasada, sino que permite la incorporación de otros grupos de personas consideradas de especial vulnerabilidad, a sabiendas de que la exclusión social es un proceso modificable⁴¹, representando la amplia diversidad de situaciones marginales existentes en nuestro país. Precisamente, por suponer una suma de grupos heterogénea, será preciso

³⁹ Eje 1, Orientación, Resolución de 29 de mayo de 2023, de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 23 de mayo de 2023, por el que se aprueba el Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno 2023.

⁴⁰ Art. 28 del Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo.

⁴¹ Martínez Martínez, G., “Desarrollo de itinerarios personalizados de inserción. Un modelo centrado en las necesidades de los usuarios”. *Trabajo Social Hoy*, núm. 26/1999, p. 88.

atender a las particularidades y ofrecer servicios no estandarizados en el sentido de dotarlos de unas herramientas propias, para lo que se establecerán objetivos cuantitativos y cualitativos, con perspectiva de género y, en la medida de lo posible, de forma desagregada para cada uno de los colectivos prioritarios. La evaluación sobre el grado de cumplimiento de los mismos corresponde a la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, cuyos resultados permitirán asegurar la efectividad de las acciones ya implantadas o de lo contrario, adaptarlas para una mejor consecución de los objetivos propuestos.

De entre las políticas de empleo con mayor incidencia sobre estos colectivos destacan, sin duda, las reducciones o bonificaciones a su contratación a las que antes aludimos⁴². Si bien, la LE, siguiendo a la que ahora deroga, se centra especialmente en la promoción por parte del Gobierno y de las Comunidades Autónomas de una atención específica que no se limita a exigir programas determinados, sino que se debe extender a la planificación, diseño y ejecución de las políticas de empleo, cuyas medidas deberán ser reforzadas en los casos en que se produzcan situaciones de interseccionalidad. Tales situaciones son las que se producen con la interacción de dos o más causas de exclusión o discriminación en una misma persona, lo que no supone la mera acumulación de discriminaciones, sino que constituye una nueva forma de discriminar⁴³. Atendiendo a la configuración de las medidas adoptadas, corresponde al Sistema Nacional de Empleo, en sus distintos niveles territoriales y funcionales y de manera coordinada y articulada, asegurar el diseño de itinerarios individuales y personalizados de empleo, ajustando aquellas al perfil profesional de las personas que integran estos colectivos y a sus necesidades específicas. Si fuera necesario, los servicios públicos de empleo se coordinarán con los servicios sociales para dar una mejor atención a estas personas mediante protocolos de coordinación aprobados para tal fin. En este aspecto, la nueva LE 2023 no aporta ninguna novedad a lo ya previsto en su antecesora, por lo que será de aplicación el régimen general de los itinerarios personalizados de inserción cuya nueva regulación pasamos a exponer.

2.2. Configuración legal del itinerario o plan personalizado de actuación

La vigente LE 2023, realiza una descripción detallada de las fases por las que atraviesa la elaboración del itinerario de empleo y de sus contenidos, seguimiento y cumplimiento de los objetivos, suponiendo una verdadera mejora con respecto a lo regulado anteriormente. El propósito de tan extensa regulación se podría resumir en la necesidad de adoptar una verdadera coordinación de los sistemas autonómicos que han ido estableciendo regulaciones específicas y variadas en

⁴² Se pueden consultar en: en <https://www.sepe.es/HomeSepe/que-es-el-sepe/comunicacion-institucional/publicaciones/publicaciones-oficiales/listado-pub-empleo/bonificaciones-reducciones-contratacion-laboral.html>

⁴³ Lousada Arochena, J.F., “Discriminación múltiple: El estado de la cuestión y algunas reflexiones”. *Aequalitas*, núm. 41/2017, p. 31.

sus correspondientes ámbitos de actuación, con el objeto de proporcionar así cierta homogeneidad. En todo caso, ello no obsta a que los servicios de empleo autonómicos procedan a concretar y adecuar tales instrumentos, de acuerdo con las reglas previstas en la norma estatal.

2.2.1. Perfil individualizado del usuario de los servicios de empleo

En el art. 57 LE 2023 se concretan las fases por las que debe atravesar el itinerario individualizado para el empleo, constituyendo el primer paso la elaboración de un perfil individualizado del usuario que se inscriba como demandante de empleo. Para ello, se procede a la evaluación de sus circunstancias personales y profesionales en búsqueda de las diferentes opciones, usando como soporte las evidencias estadísticas a las que tiene acceso el personal técnico de los servicios de empleo para la mejora de la empleabilidad. En realidad, este servicio se proporcionará a cualquier usuario con independencia de la posterior generación de un itinerario, pero resulta necesario para la concreción de este cuando así se acuerde.

Esta primera acción se implementa a través del diagnóstico previo de la situación de la persona usuaria, de cuyo resultado va a depender la efectividad posterior del plan o itinerario en sí⁴⁴. El diagnóstico deberá contemplar las habilidades, competencias, formación, experiencia profesional y situación familiar, edad o pertenencia a colectivos prioritarios, ámbito territorial, tiempo y motivos de desempleo, percepción de prestaciones o ayudas económicas a la activación y cualquier otra variable personal o social que pueda ser relevante, en función de sus necesidades y expectativas. En este momento ha de ponerse atención a las situaciones de interseccionalidad.

Terminada la fase de diagnóstico, se elaborará una evaluación individual definitiva a la que tendrá acceso el usuario en el plazo más breve posible desde la solicitud de este servicio. Esta facultad, reconocida al usuario, resulta muy novedosa si nos atenemos a la ausencia de referencia alguna en las normas anteriores. En la misma se confirmará cuál de las vías es la más idónea para el usuario: la relativa a la cualificación profesional o recualificación y capacitación para la inserción laboral, el acceso al empleo asalariado o la del emprendimiento.

2.2.2. Contenidos

Una vez generado el perfil individualizado, se celebrará un «acuerdo de actividad» entre el beneficiario y el Servicio Público de Empleo (SPE en adelante), en el que serán contempladas las acciones, los programas y actividades que integrarán el plan personalizado y que se destinan a cualificar al usuario y/o a

⁴⁴ Se concluye que hasta el momento no ha sido una herramienta muy eficiente en el Estudio “Programa políticas de empleo. Evaluación del gasto público 2018”, Airef, 2019, p.15.

insertarlo en el mercado de trabajo⁴⁵. El anteriormente denominado «acuerdo personal de empleo» es, en suma, «el documentado mediante el que se establecen derechos y obligaciones entre la persona demandante de los servicios públicos de empleo y el correspondiente Servicio Público de Empleo para incrementar la empleabilidad de aquella»⁴⁶. Entre tales obligaciones atribuidas al SPE, se encuentra la de proporcionar los servicios y actividades concretos comprometidos, así como el acompañamiento y seguimiento del mismo por parte de un tutor, al que a continuación nos referiremos. Como novedad, se exige que en la adopción del mismo, se atiendan a dos aspectos inicialmente contrapuestos. Por un lado, las necesidades de conciliación de la vida familiar y personal y las de los colectivos con dificultades especiales de empleabilidad; por el otro, las exigencias del sistema productivo, el empleo local y los sectores emergentes o estratégicos o, en su caso, iniciativas de emprendimiento, autoempleo y economía social. Sin embargo, este segundo ámbito de atención no resulta nada desdeñable, habida cuenta de que la realidad laboral española evidencia desde hace años el desfase entre el número de titulados sobrecualificados para el puesto de trabajo que desempeñan, así como la carencia de determinados profesionales para cubrir ofertas de empleo en sectores emergentes⁴⁷. Más aún cuando nos movemos en un ritmo de avance de las tecnologías que fácilmente puede transformar en obsoleta de forma muy breve la cualificación que se pueda requerir para desempeñar determinadas actividades laborales⁴⁸.

Descrito en términos generales y con carácter de mínimos, la norma pasa a especificar el contenido material del plan de actuación individual. Señala, en primer lugar, la elaboración de un itinerario formativo, que contendrá las acciones de formación que resulten adecuadas para la mejora de competencias y cualificación profesional de la persona usuaria o, en su caso, para su formación continuada y actualización permanente para adaptarse a las necesidades de transformación productiva o a los cambios paulatinos en la forma de trabajo y a las exigencias de nuevas competencias. En este punto conviene recordar la conveniencia de regular el cheque formación en el seno de la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales⁴⁹, o lo que es lo mismo, una subvención específica y que puede gestionar el propio usuario para realizar actividades de formación, al ser este

⁴⁵ Art. 56.1 c) LE 2023.

⁴⁶ Art. 3 f) de la LE 2023.

⁴⁷ Lo señala como uno de los principales déficits de nuestro sistema de relaciones laborales, Fernández Prieto, M., “Empleabilidad e intermediación laboral: novedades y alcance en la Ley 3/2023”, *Revista Justicia & Trabajo*, n.º extraordinario, p. 26.

⁴⁸ En este sentido, Pérez Gázquez, M.I., “El impacto de la industria 4.0 en el empleo. Especial referencia a las políticas activas de empleo y la formación digital como elementos de inclusión sociolaboral”. *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías*, núm. 60/2022, p. 4.

⁴⁹ Hasta el momento, solo la Comunidad de Madrid ha regulado el cheque formación: Resolución de 15 de octubre de 2018, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de

un instrumento útil para garantizar el itinerario formativo y, en definitiva, el plan individualizado de actuación. Además se apuesta por la ampliación de su ámbito subjetivo de actuación, habida cuenta de que por el momento solo son potenciales destinatarios los ciudadanos que se encuentran desempleados, excluyendo así, de forma inadecuada a nuestro modo de ver, a quienes se encuentren empleados, pero requieren de cualificación profesional para la mejora de ocupabilidad⁵⁰.

En cambio, si la evaluación del perfil del usuario arroja una propensión a la búsqueda del autoempleo o la generación de un modelo de negocio propio, el SPE prestará todo el apoyo integral a su disposición en aras a la activación de proyectos tales como iniciativas generadoras de trabajo autónomo, constitución de entidades de economía social o la dinamización del desarrollo económico local, siempre que sea positivo el resultado de una previa auditoría de viabilidad. En este terreno, añade la norma, se prestará especial atención a las necesidades específicas de uno de los colectivos tradicionalmente prioritarios, el de las mujeres.

Adicionalmente, el SPE deberá proceder a la búsqueda de mecanismos de protección social que permita a los beneficiarios del itinerario personalizado para el empleo el mantenimiento de un nivel de vida digno durante el proceso de búsqueda de ocupación⁵¹, atendiendo también en este aspecto a las necesidades de conciliación de la vida familiar y laboral. Protección que se satisfará bien a través de las prestaciones de protección por desempleo, lo que demuestra la apuesta por la coordinación entre políticas activas y pasivas⁵², bien a través de ayudas de empleo accesorias de los servicios del SPE dispuestas conforme a su normativa específica.

Aunque el plan individualizado se concibe fundamentalmente como un derecho de los ciudadanos, también genera una serie de obligaciones vinculadas a su voluntad de «querer trabajar»⁵³. Con la aceptación del acuerdo de actividad, el usuario queda compelido a aceptar los compromisos de participación en los servicios y actividades incluidos en el mismo y, en su caso, el de una colocación adecuada. Se prevé como tal la profesión demandada por la persona trabajadora,

Economía, Empleo y Hacienda, por la que se dispone la publicación en los boletines oficiales y en el “perfil del contratante” en Internet de la licitación para la adjudicación del acuerdo marco por el que se fijan las condiciones a que habrán de ajustarse los contratos de servicios de «Impartición de cursos de formación para el empleo, mediante la modalidad de cheque formación en los certificados de profesionalidad de la familia de comercio y “marketing”».

⁵⁰ Art.6 y DA 2 de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral, desarrollada por el Real Decreto 694/2017, de 3 de julio.

⁵¹ Art. 4 m) LE 2023.

⁵² Art. 47.2 pone de relieve, como novedad de la nueva LE 2023, la coordinación entre las distintas vertientes de las políticas de empleo, Parres Miralles, R., “La coordinación de políticas activas y pasivas en la nueva ley 3/2023, de 28 de febrero, de empleo”. Brief AEDTSS, 13, Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 2023, p. 1.

⁵³ Gala Durán, C., “La protección por desempleo contributiva: ¿la reforma pendiente?”. AA.VV., *Empleo y protección social XXXIII Congreso Anual de la Asociación Española de*

de acuerdo con su formación, características profesionales, experiencia previa o intereses laborales, así como la correspondiente con su profesión habitual o cualquier otra que se ajuste a sus aptitudes físicas y formativas. En los dos últimos casos, añade la norma, como elemento adicional con respecto a su configuración anterior en la LGSS⁵⁴, la oferta deberá implicar un salario equivalente al establecido en el sector en el que se ofrezca el puesto de trabajo, garantía que podría haberse extendido, en nuestra opinión, a todos los supuestos mencionados en virtud de la aplicación del principio de igualdad ante la ley que vincula a los poderes públicos y que solo admite diferencias de trato justificadas de un modo objetivo y razonable⁵⁵. En todo caso, para ser adecuada la colocación que se ofrezca deberá ser indefinida— a diferencia de lo previsto con anterioridad, que admitía como adecuada una colocación temporal— y con un salario, en ningún caso, inferior al salario mínimo interprofesional. Por último, también lo serán aquellas otras actividades que se hubieran especificado en el acuerdo de actividad e incorporado al itinerario de inserción y solamente en el marco de lo previsto en el acuerdo, será adecuada la colocación que se ofrezca en una localidad que no sea la de residencia de la persona trabajadora⁵⁶. Finalmente, si la persona es beneficiaria de prestaciones por desempleo, se deberá comprometer a buscar activamente empleo, aceptar una colocación adecuada en los términos definidos en el artículo citado y participar en acciones específicas de motivación, información, orientación, formación, reconversión o inserción profesional para incrementar su empleabilidad, las cuales deberán estar contempladas en el plan o itinerario.

Como consecuencia del incumplimiento del acuerdo de actividad o del rechazo de una oferta de colocación adecuada, el usuario quedará expuesto a sanciones, salvo cuando exista una causa justificada, siempre que aquella sea cierta, probada y no obedezca a una mera cuestión de conveniencia⁵⁷. Las repercusiones del incumplimiento dependen de la percepción o no de prestaciones. En caso negativo, será sancionado con la suspensión de los servicios previstos en el catálogo de servicios garantizados de la LE, entre los que se encuentra el itinerario o plan individualizado⁵⁸. En cambio, si percibe prestación por desempleo, el incumplimiento del compromiso de actividad

Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, op. cit., p. 133. Desdentado Bonete, A., Mercader Uguina, J.R., *El desempleo como situación protegida*. Civitas, Madrid, 1996, p. 48.

⁵⁴ Tal y como se regulaba en el art. 301 LGSS.

⁵⁵ Sobre la vinculación a la igualdad de los poderes públicos, entre otras, SSTC 22/1981 de 2 julio, (RTC 1981\22), FJ 3; 65/1983 de 21 julio (RT C 1983\65, FJ 3); 3/2007 de 15 enero (RTC 2007\3, FJ 2); 66/2015 de 13 abril (RTC 2015\66), FJ 3; 91/2019 de 3 julio (RTC 2019\91), FJ 4; 67/2022 de 2 junio (RTC 2022\67), FJ 4.

⁵⁶ Art. 3 g) de la LE 2023.

⁵⁷ Gala Durán, C., “La protección por desempleo contributiva: ¿la reforma pendiente?”, *op.cit.* p. 134.

⁵⁸ Constituye infracción leve, el incumplir el acuerdo de actividad, art. 17.1 c) LISOS; e infracción muy grave no aceptar una propuesta de colocación adecuada, art. 17.2 LISOS. Las sanciones están previstas en el art. 47.2 a) LISOS.

comportará asimismo la suspensión de la misma⁵⁹. Esta circunstancia también se incorporará en el expediente personal del usuario.

Una vez adoptado el acuerdo de actividad y conformado el itinerario, se reconoce el derecho de los usuarios de disponer a la información ubicada en el mismo en el plazo máximo de un mes a contar desde la elaboración de su perfil de usuario⁶⁰. Esto supone una mejora cualitativa con respecto lo previsto en el Reglamento que regula la Cartera de Servicios, actualmente vigente, en el que se indica que el diseño del itinerario consistirá en una comunicación fehaciente al usuario, cuando proceda –es decir, a juicio del servicio de empleo– del procedimiento que consideren más adecuado para su acceso al empleo, propuestas, calendarios y elementos de verificación y seguimiento⁶¹.

En cualquier caso, aunque la norma no lo indique de un modo expreso, no cabe duda de que el itinerario de inserción al empleo no puede ser concebido como un instrumento estático o invariable una vez celebrado en la medida en que de las actividades realizadas y el éxito de las mismas puede depender la reformulación o adición de otras nuevas que el tutor considere oportunas.

2.2.3. *Asesoramiento personalizado*

La especificidad del servicio de elaboración y gestión de un plan personalizado de actuación requiere, al mismo tiempo, que la atención al mismo sea personalizada y se ha de llevar a cabo a través de un tutor⁶², figura que no es novedosa, pero a la que ahora se encomiendan una serie de competencias detalladas que redundan en la prestación de un servicio integral. Esto último se hará efectivo a través de la asistencia presencial, pero también a través del canal digital que servirá para la recepción de los servicios, orientación y atención, lo que exigirá la correspondiente adecuación digital de los portales tanto del servicio estatal, como de los autonómicos, plataformas que ya en la actualidad se encuentran en uso. En la actualización de éstas no se ha de descuidar la necesaria formación e información sobre el uso de este instrumento digital tanto a los propios usuarios – en particular quienes tengan dificultades con el manejo de los mismos– como al propio tutor, quien deberá estar familiarizado con la plataforma.

⁵⁹ Constituye infracción leve no cumplir con el compromiso de actividad, art. 24.3 c) LISOS; y grave no aceptar la colocación adecuada propuesta, art. 25.4 a) LISOS. Las sanciones están previstas en el art.47.1 b) LISOS

⁶⁰ Cifra que parece poco realista para ser cumplida en atención a las carencias en la gestión del sistema de empleo, Navarro Nieto, F., “Valoración crítica general de la ley 3/2023, de empleo”. *Diario La ley*, núm. 10302/ 2023. Consultado en Smarteca, desde donde se cita, p. 9.

⁶¹ Art. 8.2 b) del Real Decreto 7/2015, de 16 de enero por el que se aprueba la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo.

⁶² Es esta una medida que la propia OIT recomendaba a los Gobiernos para el cumplimiento de los objetivos plasmados en el programa centrado en las personas, dentro de su informe “Trabajar para un futuro más prometedor”.

El tutor habrá de estar presente tanto en los momentos de capacitación para el empleo, como en las transiciones entre la actividad y el desempleo. Compele la norma a una tutorización libre de sesgos y estereotipos de cualquier índole, especialmente de género, edad, origen, etnia y discapacidad, exigiendo poner atención a las necesidades específicas de las distintas etapas vitales, en particular aquellas que producen mayor alejamiento del mercado laboral, como la maternidad y el cuidado de personas menores o mayores. En este sentido, resulta conveniente y necesario formar en estos aspectos de sensibilización hacia la diversidad a quienes desempeñan este rol de acompañamiento.

La persona tutora, al objeto de prestar un servicio integral al usuario, facilitará la información y asesoramiento necesarios para la definición de su currículo, ofrecerá los recursos adecuados para el manejo de medios, técnicas y herramientas accesibles para la búsqueda activa de empleo, la situación del mercado, las necesidades de los sectores productivos, la oferta formativa, la movilidad laboral, geográfica o funcional y, en fin, desempeñará cuantas funciones de apoyo individual y personalizado sean precisas. El catálogo de funciones a desempeñar por el tutor se cierra con las de acompañamiento en la ejecución del plan o itinerario y en su revisión y actualización, siempre que se considere oportuno a los efectos que persigue este servicio. Para facilitar dichas tareas, así como la toma de decisiones, se permite al tutor acceder a determinados instrumentos de apoyo. En primer lugar, a la información facilitada por el propio usuario, incluyendo datos e informes relevantes que les pueda requerir. Por otro lado, tendrá acceso a las herramientas digitales de análisis de datos y evidencias estadísticas, información que debería ser facilitada por el Servicio Público Integrado de Información como órgano encargado de reunir los datos relativos al empleo y la empleabilidad de las personas usuarias de los servicios públicos de empleo, cuestión pendiente de desarrollo reglamentario.

2.2.4. *Complementariedad del itinerario personalizado con otros servicios: la intermediación laboral*

Dejando al margen a los sujetos que tienen intención de emprender un negocio propio y tras las eventuales actividades formativas o de recualificación que se hayan seguido por parte del usuario, para que el plan personalizado de actuación arroje resultados efectivos en términos de inserción laboral, es esencial que se active el servicio de intermediación, ahora ya expresamente incardinado entre las políticas de empleo⁶³ y regulado de manera especial por la nueva LE⁶⁴. La norma exige que sea eficiente, en el sentido de detectar las ofertas de empleo

⁶³ Considera que la LE 2023 ha aclarado definitivamente este aspecto Pérez del Prado, D., “La Ley 3/2023 de empleo. Principales novedades”. *Labos*, Vol. 4, Núm. extraordinario/2023, p.90.

⁶⁴ Lázaro Sánchez, J.L., “La ampliación del concepto de intermediación por la ley 3/2023”. *Blog Trabajo, Persona, Derecho y Mercado. Nuevos retos del mercado laboral: Pobreza en el trabajo, economía colaborativa y envejecimiento*. Entrada: Proyecto Reforma del Derecho del Empleo, 10 de julio de 2023.

adecuadas, sin que pueda llevarse a cabo, en ningún caso, a través de medios automatizados de manera exclusiva⁶⁵. Esto es, precisa de la asistencia del tutor que deberá valorar las oportunidades de empleo del usuario. En este marco, para dotar de eficacia al itinerario planteado, deben imperar una serie de condiciones, tales como la de garantizar el acceso a las ofertas publicadas en todo el Espacio Económico Europeo mediante la Red EURES, lo que incluye la opción de obtener un empleo en cualquier territorio del Estado, en iguales condiciones. Así, en esta nueva Ley, la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo se concreta de una forma más explícita a como lo hacía el texto refundido de 2015, permitiendo al usuario el desplazamiento a diferentes Comunidades Autónomas, con la opción de beneficiarse de las ayudas al empleo establecidas en ellas, siempre que estén inscritos en el Sistema Nacional de Empleo. Para salvaguardar este derecho, resulta oponible la prohibición de discriminar directa o indirectamente a las personas demandantes de empleo por parte de los servicios públicos y privados de empleo a causa de su vecindad civil, su residencia o su nacionalidad en cualquier Estado de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo, así como tampoco podrán establecerse requisitos de vinculación con un determinado servicio de empleo en detrimento de los demás. Como únicas excepciones, se permite el establecimiento de condiciones previas de empadronamiento, residencia o vecindad civil en el ámbito de los programas de apoyo al empleo local, así como preferencias de acceso a las acciones de fijación de población en ciertos entornos o de recolocación de personas que hayan perdido sus empleos, medidas que resultan justificadas de un modo objetivo y razonable. En suma, se trata de una regulación que respeta los límites competenciales en materia de empleo en la medida en que el Estado no solo se encuentra habilitado para sentar las bases de las políticas de empleo, sino también para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos⁶⁶.

2.2.5. *Expediente laboral personalizado único como alojamiento definitivo del itinerario*

Como colofón a un catálogo de servicios orientados, de forma clara, a la identificación de las carencias y necesidades de empleabilidad de los usuarios, se dispone el expediente laboral personalizado y único, un nuevo servicio que habrán de incorporar a su cartera de servicios las comunidades autónomas. El mismo ha de estar integrado por el perfil individualizado del usuario con referencia a su cualificación y experiencia profesional precedente, esto es, el

⁶⁵ Art. 3 c) LE 2023.

⁶⁶ En atribución de los títulos competenciales previstos en el art. 149.1 17º y 1º respectivamente de la Constitución Española. El encuadre de los servicios de orientación e intermediación en el art. 149.1.17 CE ya fue asumido por la STC 195/1996, de 28 de noviembre (ECLI: ES: TC: 1996:195). Sánchez Rodas, C., “La orientación e intermediación directa en el empleo”, *op.cit.*, pp. 90-91.

resultado del diagnóstico que antes mencionamos. A este se incorporará, cuando se haya elaborado, el itinerario o plan personalizado de actuación, junto con el acuerdo de actividad, las actividades desarrolladas en cumplimiento del mismo, la tutorización y seguimiento de la persona usuaria durante las transiciones laborales, la cartera individualizada de formación, las ofertas de empleo adecuadas aceptadas o rechazadas y su justificación, los contratos suscritos, la vida laboral de la Seguridad Social y las prestaciones, ayudas o incentivos económicos que, en su caso, perciba durante su proceso de búsqueda de empleo o como consecuencia del mismo. En síntesis, es un instrumento que aglutina toda la información relativa a la persona inscrita como demandante de los servicios de empleo que le acompañará a lo largo de toda su vida laboral. De este modo, se acumulan todos los datos obtenidos en el periodo en que se mantiene activa la demanda de empleo, de gran utilidad para perfeccionar en posteriores ocasiones las actividades más idóneas según el resultado del perfilado individual que se ha ido confeccionado a lo largo del tiempo.

Se presume que el acceso al mismo podrá ser presencial, previa cita con la persona tutora en las dependencias del SPE o a través de un canal digital, habida cuenta de que la propia ley exige que sean facilitados los servicios de la cartera común –entre los que se incluye este– a través de medios electrónicos y digitales a las personas demandantes⁶⁷, lo que actúa en plena consonancia con el proceso de digitalización de los servicios y política públicas, en particular las de empleo, sin duda uno de los aspectos nucleares de la nueva regulación⁶⁸.

Para concluir este apartado, una vez analizada la nueva regulación de los itinerarios o planes individualizados de actuación para el empleo y evidenciadas las aparentes mejoras de este instrumento de política de empleo desde el punto de vista cualitativo, se observa que no está exento de sus primeras críticas. En primer lugar, se pone de manifiesto que dicha regulación debería contar con un sistema de incentivos para la incorporación en el mercado laboral de las personas desempleadas⁶⁹. También desde la perspectiva del gasto que puedan generar, se ha alertado de que la imposición a las administraciones públicas de la obligación de elaborar en el plazo de un mes un itinerario personalizado, máxime cuando no se prevén los recursos precisos a tal fin, podría debilitar «la solidez y la utilidad de la norma»⁷⁰. Por todo, se considera que el aumento de su utilidad y eficacia pasan por una puesta en marcha de todos los mecanismos a los que se ha ido aludiendo,

⁶⁷ Art. 56 de la LE 2023.

⁶⁸ Pérez del Prado, D., “La Ley 3/2023 de empleo. Principales novedades”, *op.cit.*, p. 87.

⁶⁹ Merino Segovia, A., “La vulnerabilidad social desde la perspectiva del empleo y la protección social”, AA.VV., *Empleo y protección social XXXIII Congreso Anual de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*. Ministerio de Trabajo y Economía Social, Madrid, 2023, p. 45.

⁷⁰ García Díez, M.A., “Algunos comentarios sobre el proyecto de Ley de Empleo”. Fedea, Colección Apuntes 30/2022, pp. 4-5.

especialmente en lo que se refiere a los mecanismos de seguimiento y evaluación, su desarrollo reglamentario y su correcta implementación por los servicios de empleo autonómicos en atención a la normativa específica de cada región.

3. LOS SERVICIOS DE ORIENTACIÓN PERSONALIZADOS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA ANDALUZA

3.1. Regulación de las medidas de inserción individualizadas

Meses antes de la publicación de la LE 2003, la Junta de Andalucía aprobaría una norma, con el fin de atajar la necesidad de mejorar la empleabilidad de las personas desempleadas y los trabajadores y de contribuir a la prevención y a la disminución del desempleo, como principales objetivos de las Políticas Activas de Empleo en esta comunidad⁷¹. En ella, cuyo germen se sitúa tanto en el V Acuerdo de Concertación Social firmado en 2001 por la Junta de Andalucía y las organizaciones más representativas a nivel estatal, como en las orientaciones de la Unión Europea dirigidas hacia el pleno empleo, se regulan los programas para la inserción laboral en este territorio. Sus principales focos se situaron en la lucha contra el desempleo, así como en prestar atención especial a los colectivos vulnerables –jóvenes, mujeres, mayores de cuarenta y cinco años, parados de larga duración, las personas con discapacidad o las minorías étnicas, los inmigrantes y personas en riesgo de exclusión social–, los mismos que la ley nacional poco después definiría como colectivos prioritarios.

En cualquier caso, ya entonces se percibía el desajuste entre la necesidad de mano de obra en determinados sectores de la actividad productiva y la alta tasa de demandantes de empleo, lo que hacía preciso diseñar actuaciones de inserción laboral acordes con las cualidades y expectativas de estas personas, por un lado, y del tejido empresarial por otro. Se consideró imprescindible abordar la cuestión desde una postura preventiva, donde se detectaran los desfases que se habían preconizado para desarrollar, en un momento posterior, actuaciones en el seno de los servicios de empleo con el fin de adecuar la mano de obra a la oferta de empleo, así como generar nuevas empresas fomentando el autoempleo. A ello contribuirían las estrategias orientadas a la capacidad de inserción profesional basadas en el potencial individual de las personas usuarias del servicio de empleo andaluz.

La Junta de Andalucía pondría en marcha 9 programas de inserción, a saber: el de Itinerarios de Inserción; el de Orientación Profesional; el de Asesoramiento para el Autoempleo; el de Acompañamiento a la Inserción; bel Experiencias Profesionales para el Empleo; el programa de Inserción a través del Empleo; el

⁷¹ Preámbulo del Decreto 85/2003, de 1 de abril, por el que se establecen los Programas para la Inserción Laboral de la Junta de Andalucía.

programa de Promoción para Mujeres Trabajadoras; el de Acciones Experimentales; el de Estudios y Difusión sobre el Mercado de Trabajo. Todos ellos comparten, como reglas comunes, las siguientes: son desarrolladas por la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico⁷², a través de sus propios medios o mediante la participación de entidades que colaboren en la ejecución de los programas; precisan de normativa de desarrollo de las entidades que colaboren en la ejecución de los mismos; la misma entidad pública es la encargada de realizar el seguimiento y la evaluación de las acciones, lo que servirá para medir la eficacia de las mismas; por último, estas acciones debían ser coordinadas con la iniciativa Comunitaria de Empleo EQUAL en los que la Consejería figuraba como socio⁷³. Esta iniciativa, que estuvo activa de 2001 a 2005 y era financiada por el FSE, se proyectaba sobre la creación de más y mejores empleos, participando, a su vez, en la estrategia integrada de lucha contra la exclusión social y la discriminación, en particular la discriminación por razón de sexo o de orientación sexual, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad o edad, dirigida en particular al empleo⁷⁴.

Siguiendo con los objetivos de este trabajo, nos detendremos únicamente en los tres programas que van en la misma línea de orientar y mejorar la empleabilidad desde la perspectiva de la cualificación y selección del empleo más adecuado del ciudadano en virtud de las circunstancias de diversa índole que a este rodean.

En primer lugar, el programa de Itinerarios Personalizados de Inserción (IPIs en adelante)⁷⁵, tiene por objeto promover el acceso o la reincorporación laboral de las personas desempleadas, en cuyo marco se han de definir y realizar una secuencia concatenada de acciones que mejoren su empleabilidad⁷⁶. Para ello, los itinerarios de inserción podrán combinar diversos tipos de acciones: información, orientación, asesoramiento, preformación, así como otras medidas que se consideren oportunas, que conduzcan a la integración en el mercado de trabajo. El IPI se convierte así,

⁷² En la actualidad, Consejería de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo.

⁷³ Comunicación de la Comisión a los Estados miembros de 14.04.2000 por la que se establecen las orientaciones relativas a la iniciativa comunitaria EQUAL, al respecto de la cooperación transnacional para promocionar nuevos métodos de lucha contra las discriminaciones y desigualdades de toda clase en relación con el mercado de trabajo [C (2000)853 - Diario Oficial C 127 de 5.5.2000]. Posteriormente prorrogado en una segunda fase, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones por la que se establecen las orientaciones relativas a la segunda fase de la Iniciativa comunitaria EQUAL por lo que respecta a la cooperación transnacional para promover nuevos métodos de lucha contra todas las formas de discriminación y desigualdad en relación con el mercado de trabajo - «Libre circulación de las buenas ideas».

⁷⁴ Un estudio sobre la misa en Ruiz Urrestarazu, E., Lozano Valencia, M.A., Armiño Solórzano, E., “La iniciativa comunitaria Equal, estrategia de equidad social y desarrollo”. Boletín de la A.G.E., 39/2005, pp. 307-333.

⁷⁵ Art. 5 Decreto 85/2003, de 1 de abril.

⁷⁶ Son estos, para la comunidad andaluza, los itinerarios o planes individualizados de acción a los que nos hemos referido en las páginas anteriores, si bien en este contexto normativo se ha escogido un solo término para referirse a ellos.

en un instrumento que ofrece un enfoque integral de los recursos por lo que, progresivamente, debía extenderse como fórmula de integración de las Políticas Activas de Empleo. La Consejería competente en materia de empleo dispondrá los medios necesarios para que las personas demandantes de empleo inmersos en el desarrollo de un itinerario personalizado puedan acceder con carácter prioritario a las acciones definidas en este, para cuya efectividad, apuntando ya hacia la proliferación de las nuevas tecnologías – hace ahora veinte años–, se desarrollarían los instrumentos necesarios que den a conocer la información disponible acerca de los diferentes recursos para la inserción existentes en esta comunidad, lo que se instrumentalizó a través de la Red Andalucía Orienta. Como resulta obvio, a su consecución, juegan un papel fundamental los servicios de orientación especialmente en lo referido a la intermediación laboral y la formación profesional. Tales servicios informan y asesoran a la ciudadanía sobre los programas a su alcance con la finalidad de mejorar su situación laboral desde la mejora de la empleabilidad. Constituye un rasgo diferencial de la regulación de los itinerarios con respecto a lo previsto en la norma nacional, la opción de realizar itinerarios grupales cuando se identifique a un grupo de personas demandantes de empleo cuyo itinerario requiera acciones para la inserción similares.

Inspirado en una lógica semejante al anterior, el Programa de Acompañamiento proporciona un apoyo intensivo a las personas calificadas como de atención prioritaria, pero no en todos los casos, sino únicamente en dos supuestos: o bien cuando se trata de una persona con discapacidad, o para todos los colectivos en general, cuando el usuario supere un periodo de antigüedad como demandante de empleo de doce meses. En consonancia con lo previsto en el programa anterior, lo que sugiere que este es un subtipo de aquel, se prevé una tutorización y seguimiento personalizado a través de un IPI. Sin embargo, lo que tiene de particular este programa, además del ámbito subjetivo limitado de atención, es que el servicio se extenderá incluso a las etapas iniciales desde la incorporación al puesto de trabajo⁷⁷.

Por último, el programa de Orientación Profesional⁷⁸, se articula sobre la base de la información y el asesoramiento especializado y personalizado sobre la elección profesional, cualificación necesaria, opciones formativas y búsqueda de empleo o creación de un negocio propio. No es difícil adivinar que se trata del servicio clave para la consecución de los dos programas antes mencionados en la medida en que la orientación supone una de las herramientas esenciales para la elaboración de un itinerario personalizado en cualquiera de los casos expuestos. Es por ello por lo que la plataforma encargada de prestar este servicio es la ya mencionada red «Andalucía Orienta», a la que se incorporarán los distintos instrumentos para la orientación profesional con los que cuenta la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico, así como así como los Centros de Referencia para la Orientación de la Agencia Servicio Andaluz de Empleo y las entidades

⁷⁷ Art. 8 Decreto 85/2003, de 1 de abril.

⁷⁸ Art. 6 Decreto 85/2003, de 1 de abril.

colaboradoras. Esta red estaba llamada a mantener una identidad común en cuanto a calidad, imagen, utilización de las tecnologías de la información, tipos de servicios, etc. Una plataforma que nace con vocación aunar todos los servicios y programas de orientación profesional para el empleo que estuvieran desarrollando otros organismos públicos de la Junta así como otros agentes o instituciones a la sazón de la orientación profesional.

Actualmente, el servicio se estructura a través de una completa red de unidades para la orientación profesional, para lo cual se cuenta con un buen número de entidades colaboradoras, que lo son en virtud de la subvención que el Servicio Andaluz de Empleo otorga en convocatoria pública anual y mediante concurrencia competitiva. De este modo, entidades privadas se han convertido en colaboradoras de los servicios de empleo, lo que ha supuesto, en cierta medida, la «desfuncionarización» del servicio y en consecuencia, estiman algunos autores han, cierta pérdida de calidad del mismo, a pesar de que la norma establece una serie de requisitos de tipo curriculares de carácter multidisciplinar – en cuanto a titulación, formación y experiencia⁷⁹, a cumplir por el personal técnico de las unidades de orientación, así como se les exige dominar las herramientas ofimáticas y de uso de Internet a nivel de usuario⁸⁰. Además, se garantiza su formación continua a través de acciones de formación tanto inicial como especializada y acciones de seguimiento y asesoramiento para la mejora del desempeño profesional.

Estos programas, que recibieron de manera conjunta un desarrollo normativo posterior⁸¹, están dirigidos a las personas demandantes de empleo inscritas como desempleadas en la Agencia Servicio Andaluz de Empleo. Luego, se precisa no solo darse de alta como demandante de empleo sino encontrarse en situación legal de desempleo, medida que resulta coherente con el anterior marco de regulación estatal de los servicios de empleo, pero no con el actual, por lo que deberá ser modificado.

⁷⁹ Sobre esta cuestión vid. Almagro Gavira, L.M., Padilla Carmona, M.T., Manzano Soto, N., “Formación y perfil competencial de los técnicos de orientación profesional del programa Andalucía Orienta: Estudio cualitativo”. *REOP*, Vol. 29, núm. 3/2018, pp. 131-151.

⁸⁰ Como titulaciones preferenciales constan: Psicología, Pedagogía, Psicopedagogía, Sociología/Ciencias Políticas y Sociología, Ciencias del Trabajo, Educación Social, Trabajo Social, Relaciones Laborales y Recursos Humanos, Relaciones Laborales y Graduado Social, Derecho, Economía, Administración y Dirección de Empresas y Ciencias Empresariales. Entre «otras» estaría el resto de las titulaciones universitarias. No obstante, para el personal técnico que desarrolle acciones específicas de Acompañamiento a la Inserción, la titulación mínima exigida será de Formación Profesional, en Grado Superior, específica en Integración Social, o similar En cuanto a la formación, se exige formación específica en el modelo de orientación de la Red Andalucía Orienta; formación en orientación laboral impartida u homologada por la administración pública, estatal o autonómica. Art. 7 orden de 26 de septiembre de 2014.

⁸¹ Orden de 26 de septiembre de 2014, por la que se desarrollan los programas de orientación profesional, itinerarios de inserción y acompañamiento a la inserción regulados por el Decreto 85/2003, de 1 de abril.

Por último, poner de relieve que en esta comunidad, más recientemente, se aprobaron una serie de programas específicos para la integración laboral de determinados colectivos como consecuencia de la implementación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia para Andalucía. Uno de ellos es el Programa de apoyo a mujeres en los ámbitos rural y urbano, que viene a promover la inserción laboral y la atención personalizada a las mujeres que viven en estas áreas. Se desarrollará a través de su participación en itinerarios individualizados que combinen acciones de diferente naturaleza, tales como orientación laboral, asesoramiento, información, formación, adquisición de competencias y habilidades transversales, inserción laboral y acompañamiento en el empleo, en aras a fortalecer la igualdad efectiva y la no discriminación en el acceso al empleo. Otro es el relativo a Nuevos Proyectos Territoriales para el reequilibrio y la equidad en colectivos vulnerables, destinado a los grupos definidos por la norma autonómica como de atención prioritaria, así como a las personas receptoras de prestaciones, subsidio por desempleo o Renta Activa de Inserción. Están orientados a entidades que pretendan emprender proyectos de inserción laboral, pudiendo acceder a una bonificación para su puesta en marcha, al fin de promover la atención personalizada dirigida a la incorporación al mercado de trabajo de los futuros usuarios⁸².

3.2. En particular: el desarrollo de los itinerarios personalizados de inserción en la normativa autonómica andaluza

Dado que el IPI se configura como la «puerta de acceso» a los programas contemplados en la norma autonómica en particular y al resto de políticas de empleo en general⁸³, conviene atender a su desarrollo reglamentario en esta comunidad. En otros términos, como consecuencia de éste, los usuarios son considerados para su participación en algunos de los programas gestionados por la Agencia Servicio Andaluz de Empleo, teniendo preferencia de participación en los mismos.

El IPI consta de 5 fases. La primera de ellas es la de recepción y acogida, destinada a conocer las necesidades y expectativas de la persona usuaria, así como informar a esta sobre los servicios y programas disponibles. La segunda se detiene en la recogida de información y análisis, con el fin de valorar, a través de una entrevista en profundidad, aquellas variables de diagnóstico profesional que inciden en el proceso de orientación. En términos de la normativa estatal, las anteriores corresponderían a la fase de diagnóstico y perfilado individualizado, aunque la norma autonómica resulta mucho más escueta. En tercer lugar, se produce el diseño del IPI propiamente, definiéndose de manera consensuada el objetivo del mismo y a las acciones que se llevarán a cabo. Coincide así con la fase de elaboración de

⁸² Líneas 3 y 4 del Decreto-ley 27/2021, de 14 de diciembre, por el que se aprueban con carácter urgente medidas de empleo en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia para Andalucía.

⁸³ Preámbulo del 85/2003, de 1 de abril.

los itinerarios que regula en términos muy concretos la norma estatal en la que además se especifica el contenido del mismo – itinerario formativo, alternativas profesionales o de emprendimiento, acciones de búsqueda activa de empleo, acuerdo personal de empleo –. La cuarta fase es la correspondiente al desarrollo y seguimiento del itinerario. Es cuando la persona usuaria realiza las acciones definidas en este, contando con la guía y apoyo del personal técnico responsable. No se habla de tutor, sino del responsable del IPI y aquí si encontramos un factor diferencial importante si lo comparamos con lo previsto a nivel estatal debido a que no podemos hablar de una única persona tutora. De forma inicial, un profesional de la orientación, adscrito a una unidad de la Red Andalucía Orienta, es el sujeto encargado de iniciar y registrar el alta en el correspondiente sistema de información. Esta será la persona encargada de facilitar el desarrollo de las acciones previstas en el mismo, a través de derivaciones a acciones de orientación gestionadas por otra persona técnica de la misma o distinta unidad. Desde ese momento, la atención a la persona usuaria se realizará por otro miembro de la unidad adscrita al servicio, cuando se haya hecho efectiva la derivación y se produzca la correspondiente aceptación por parte de la nueva persona responsable. Cabe incluso solicitar el traslado del IPI entre profesionales de las diferentes unidades de orientación, o bien a petición de la persona usuaria, o a propuesta de la persona responsable, con objeto de proporcionar una atención más adecuada al perfil de ésta última, o a sus condicionantes geográficos, elemento que no es previsto en la ley estatal de empleo.

Por otro lado, coincidiendo en este punto con el planteamiento del IPI en la LE 2023, se deja constancia de que el mismo es susceptible de redefinirse en función de las posibilidades efectivas de consecución de los objetivos propuestos, labor correspondiente a la persona responsable.

Por último, nos encontramos con la fase de finalización y evaluación del itinerario en la que, teniendo en cuenta la consecución de los objetivos inicialmente fijados, se procede a su conclusión. Como hemos visto, esta fase no aparece reflejada como tal en la ley estatal y que, sin duda, resulta coherente con la prestación de un servicio que, cuyo fin, estriba en la inserción definitiva del usuario en el mercado de trabajo y permite su evaluación de cara a la efectividad del mismo. La finalización de un IPI debe ser registrada y ocurrirá en 3 casos. En primer lugar, por abandono del usuario manifestado de forma expresa. En segundo lugar, por haber logrado el objetivo planteado, esto es, la consecución de un empleo o la realización de manera autónoma de las actividades previstas en el IPI. En último lugar, por inactividad del itinerario, entendiéndose por tal cuando hayan transcurrido más de 90 días naturales desde su apertura o, en su caso, desde la última atención directa prestada a la persona usuaria, sin que se haya realizado actividad alguna por razones exclusivamente imputables a ella.

4. PRESENTE Y FUTURO DEL MODELO DE ORIENTACIÓN PERSONALIZADA. EN PARTICULAR EN ANDALUCÍA

El sistema nacional de empleo tiene como labor primordial la coordinación entre los sistemas nacional y autonómicos, que dé como resultado un modelo integrado y eficaz. No obstante, no todos están de acuerdo en que esta característica pueda ser atribuida al mismo⁸⁴, tratándose de explicar desde diversos ángulos las circunstancias que fomentan este diagnóstico tan negativo⁸⁵. Entre ellas, cabe destacar la interconexión de las estrategias económicas con las de empleo. Las cifras ponen de manifiesto esta relación, sin perder de vista que ésta no deriva de la organización interna de los recursos, sino de la ordenación comunitaria de esta cuestión, haciéndose patente el sometimiento de las acciones laborales a las económicas en el Derecho originario de la Unión Europea. En efecto, en el TFUE se supeditan las políticas de empleo que han de desarrollar los Estados miembros a las orientaciones generales de las políticas económicas de los mismos y de la propia Unión⁸⁶. Muestra de ello es que a nivel estatal, contamos con una nueva Ley de Empleo gracias a su programación en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia que instrumenta los fondos «*Next Generation EU*».

Las imposiciones económicas sobre las de empleo también se reflejan a nivel autonómico. Valga como ejemplo el caso andaluz, donde se ha optado por la concurrencia competitiva de subvenciones para desarrollar Programas de Orientación Profesional y Acompañamiento a la Inserción⁸⁷, a través de la gestión de Itinerarios Personalizados de Inserción con cargo a las partidas presupuestarias previstas anualmente⁸⁸, del mismo modo que para el desarrollo de los programas

⁸⁴ En este sentido, Molina Navarrete, C., “Dimensión nacional de la política de empleo: la «unidad de mercado» como fuente de «recentralización»”. Monereo Pérez, J.L., Fernández Bernat, J.A. (Dirs.), *Las políticas activas de empleo: configuración y estudio de su regulación jurídica e institucional*, op.cit., p. 239.

⁸⁵ Es ese el propósito de Cruz Villalón, J., “El gobierno del empleo”, AA.VV., *Empleo y protección social: XXXIII Congreso Anual de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, op.cit. pp.187-216.

⁸⁶ Art. 146.1 TFUE. En ese sentido, Monereo Pérez, J.L., “La Unión Europea y las políticas activas de empleo”, Monereo Pérez, J.L., Fernández Bernat, J.A. (Dirs.), *Las políticas activas de empleo: configuración y estudio de su regulación jurídica e institucional*, op.cit. pp. 204-205.

⁸⁷ Orden de 18 de octubre de 2016, por la que se aprueban las bases reguladoras en régimen de concurrencia competitiva de las subvenciones concedidas en el marco de los Programas de Orientación Profesional y Acompañamiento a la Inserción regulados por el Decreto 85/2003, de 1 de abril, por el que se establecen los Programas para la Inserción Laboral de la Junta de Andalucía.

⁸⁸ Configurado como el objetivo principal de la última de las convocatorias, presentada a través de la Resolución de 5 de abril de 2023, de la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Empleo, por la que se efectúa la convocatoria, para el ejercicio 2023, de las subvenciones en régimen de concurrencia competitiva de los Programas de Orientación Profesional y Acompañamiento a la Inserción regulados en la Orden de 18 de octubre de 2016. Cuenta con un presupuesto de 30.000.000€ para dos anualidades.

antes referidos de apoyo a mujeres en los ámbitos rural y urbano y de Nuevos Proyectos Territoriales para el reequilibrio y la equidad en colectivos vulnerables.

A pesar de los recursos económicos empleados, estamos acostumbrados a la afirmación según la cual, los servicios de empleo son deficitarios en cuanto al volumen de éxito en la inserción laboral de quienes se inscriben como demandantes de empleo. De este modo, aunque las tendencias internacionales con impacto en nuestra normativa estatal y autonómicas reflejan una clara apuesta por los mismos, se considera que ofrecen servicios de orientación e inserción laboral bastante limitados y de algún modo «residual», en lo que respecta, en particular, a la intermediación de las plazas vacantes en las empresas privadas, de manera que la visita a las oficinas de los servicios públicos de empleo se concentra básicamente en los trámites requeridos para la solicitud de la prestación correspondiente⁸⁹. Se pone de manifiesto, por otra parte, que condicionar a una partida presupuestaria la viabilidad del servicio provoca alteraciones que impactan directamente en el número de IPIs celebrados y en la propia precariedad laboral de los orientadores, incidiendo así en la ratio entre usuarios y personal técnico⁹⁰. Ciertamente, no podríamos defender ninguna de las anteriores afirmaciones sin antes introducirnos en la búsqueda de datos que reflejen la realidad de las mismas.

4.1. Impacto de los programas de inserción laboral ya implantados en Andalucía

El éxito de los servicios de empleo a los que le hemos dedicado nuestro estudio y en particular de los itinerarios o planes de inserción en el empleo, requiere del previo sometimiento de tales políticas de empleo a una actividad de control y evaluación constantes. Se pone en evidencia la importancia de la creación del servicio integrado de información de los servicios de empleo, con datos desagregados en cada uno de sus componentes, como herramienta fundamental para un funcionamiento óptimo del sistema⁹¹, como así se proyecta en la nueva LE. Es necesaria una evaluación global de todos los instrumentos accesibles a la ciudadanía en este terreno en la medida en que se exige a los servicios públicos valorar de forma continuada el impacto, eficacia y eficiencia de programas y medidas de políticas de empleo⁹², de lo que hasta ahora carecemos casi por completo, lo que

⁸⁹ García Díaz, M.A., “Algunos comentarios sobre el proyecto de ley de empleo”. Fedea, apuntes núm. 30/2022, p. 2.

⁹⁰ Lo que se manifiesta desde el momento en que las convocatorias de subvenciones se realizan en términos de concurrencia competitiva. Sánchez Rodas, C., “La orientación e intermediación directa en el empleo”, *op.cit.*, p. 103.

⁹¹ Merino Segovia, A., “La vulnerabilidad social desde la perspectiva del empleo y la protección social”, *op.cit.* p. 45.

⁹² Art. 68.c) de la LE 2023.

ha sido objeto de crítica por la propia OIT⁹³. Con una excepción y es la manifestada en el análisis sobre las políticas de empleo en España efectuado por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (Airef) en 2018, en el que se ponían de manifiesto las diferencias sustanciales en el perfilado y el nivel de desarrollo de los IPIs en las distintas comunidades autónomas. En ese informe se recomendaba establecer un marco claro de participantes en todas las políticas activas de empleo tales como los servicios, programas e itinerarios, con especial atención al ámbito de la formación, del que resulta prácticamente imposible conocer su verdadera eficacia⁹⁴. A mayor abundamiento, y a vueltas con el aspecto economicista de las políticas de empleo, a los resultados de la evaluación efectuada estará supeditado el cálculo de los fondos que anualmente se distribuyen para su ejecución por las CC. AA.⁹⁵.

En Andalucía, se impone a la Consejería con competencias sobre empleo, realizar el seguimiento y la evaluación de los programas destinados a la inserción profesional antes analizados. Dicha evaluación se ha de realizar teniendo en cuenta un plan previo de objetivos cuantitativos y cualitativos, observando, al menos, los siguientes aspectos: número de personas a atender y características de estas; características de las acciones a realizar y número de ellas; objetivos en cuanto a resultados de inserción profesional y de derivación de las personas beneficiarias. La Agencia Servicio Andaluz de Empleo es la encargada de realizar esta labor, debiendo operar la valoración de los resultados de las acciones en términos de inserción laboral, calidad de los servicios y satisfacción de las personas usuarias obtenidos, a través de encuestas de resultados, cruces de bases de datos u otras acciones que se consideren de aplicación⁹⁶.

De acuerdo con las directrices definidas en el Plan Estadístico y Cartográfico y en virtud de lo establecido en los respectivos Programas Anuales, el Servicio Andaluz de Empleo a través del Observatorio Argos (Sistema de Prospección Permanente del Mercado de Trabajo de Andalucía), publica una serie estadística de Programas de Inserción y Orientación donde se reflejan, en lo que aquí interesa, los resultados cuantitativos de la implementación del Programa Itinerarios personalizados de empleo, así como del Programa de Acompañamiento a la Inserción.

Fijándonos en el primero de ellos, los resultados muestran el número de beneficiarios de los IPIs en términos globales, así como atendiendo a diferentes

⁹³ Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Aplicación de las normas internacionales del trabajo, 2020 Informe III (Parte A) Conferencia Internacional del Trabajo, 109.ª reunión, 2020, p. 564.

⁹⁴ Estudio “Programa políticas de empleo. Evaluación del gasto público 2018”, Airef, 2019.

⁹⁵ Eje 6. Apdo. 8 Mejora del marco institucional. Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno 2023.

⁹⁶ Art. 18 Orden de 26 de septiembre de 2014.

variables: género, edad, nivel académico y número de acciones iniciadas durante ese año⁹⁷.

En 2010 se publicó la primera estadística que recoge todos los ítems antes mencionados, revelando que un total de 366.670 personas se beneficiaron de un IPI⁹⁸, en un porcentaje muy similar de hombres y mujeres (48,82% y 51,18 respectivamente). Por grupos de edad, con una diferencia notable, destacan quienes se encontraban entre los 30 y 45 años (152.292 personas), siendo totalmente irrisoria la cantidad de beneficiarios por encima de los 65 años (364 personas), lo que se debe, presumiblemente, a que la mayoría de las personas de esa edad habrían accedido a una prestación o subsidio de jubilación. El resto de los grupos de edad presentan unos resultados muy similares (de 16 a 25: 66.758 personas; de 25 a 30: 66.184 personas; de 45 a 65: 81.075 personas). En cuanto al nivel académico, destacan en volumen quienes cuentan con estudios secundarios (271.889 personas), muy por encima de quienes poseen estudios primarios, superiores e incluso a quienes no poseen estudios (39.834, 51.653 y 3.294 personas respectivamente). Por último, en el año observado se pusieron en marcha un total de 1.314.649 acciones en aras a mejora de las competencias y la inserción laboral de todos los usuarios con un IPI en activo.

Si comparamos aquellos datos con los últimos que publica el Observatorio Argos en 2022, podemos observar algunas diferencias notables siendo la primera y más llamativa la reducción del número de IPIs celebrados (121.424)⁹⁹, que desciende a más de la mitad con respecto a los datos del año 2010. En cambio, se aprecia una diferencia porcentual más acentuada por géneros, siendo las mujeres quienes representan un volumen superior con respecto a los varones (61,78% frente a 38,22%). En esta ocasión, el grupo de edad más favorecido por este programa de inserción laboral es el comprendido entre los 45 y los 65 años (58.431 personas), seguidos por los situados entre los 30 a los 45 años (32.953 personas), por detrás

⁹⁷ A efectos de cómputo del número de beneficiarios/as atendidos/as en el marco del programa de itinerarios personalizados de inserción, se considerarán como tales aquellas personas que hayan recibido una atención directa de orientación individual o grupal de una duración de al menos 4 horas. Memoria técnica de la actividad “estadística de las políticas activas de empleo: programas de orientación e inserción”. Servicio Andaluz de Empleo, Consejería de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo. Accesible en: <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/sae/servicios/estadistica-cartografia/actividad/detalle/175376.html>.

⁹⁸ En realidad, contamos con datos desde 2006, pero solo en relación con el número de beneficiarios de los IPIs en Andalucía. Las cifras son las siguientes: en 2006, 159.450 personas; en 2007, 194.329 personas; en 2008 230.568 personas; en 2009, 312.811 personas. Se aprecia un ritmo ascendente de beneficiarios.

⁹⁹ Entre 2010 y 2020 las cifras han sido oscilantes en cuanto al número de beneficiarios de un IPI: en 2011, 355.895 personas; en 2012, 308.090 personas; en 2013, 155.538 personas; en 2014, 162.765 personas; en 2015, 150.138 personas; en 2016, 97.725 personas; en 2017, 159.331 personas; en 2018, 175.518 personas; en 2019, 163.519 personas; en 2020 109.552 personas; en 2021, 128.763 personas.

quienes tienen entre 16 y 25 años (18.078 personas), tras los cuales quienes están entre los 25 y los 30 años (11.137 personas) y en último lugar, quienes superan los 65 años (825 personas). Atendiendo al nivel académico, la situación no ha variado en términos comparativos a lo que sucedía en 2010. Predominan quienes ostentan estudios secundarios (79.522 personas) y prácticamente empatados se encuentran los que tienen estudios primarios y post secundarios (19.351 y 19.108 personas respectivamente). Quienes no tienen estudios son el grupo de personas menos numeroso (3.443 personas), aunque lo deseable sería precisamente que este cohorte de población accediera a unos servicios que no solo le podrían suponer una fuente de empleo, sino también de formación. Por último, las acciones emprendidas por el Servicio Andaluz de Empleo en el marco de los IPI en el pasado año descendieron igualmente con respecto a lo ocurrido en 2010, en consonancia, eso sí, con el número de ciudadanos atendidos, alcanzando la cifra de 568.365.

En coherencia con el limitado ámbito subjetivo de usuarios protegidos, sustancialmente inferior era el número de ciudadanos adscritos en 2010 al Programa de Acompañamiento a la Inserción (8.070 personas)¹⁰⁰. El volumen de género refleja un dato similar al que muestra los resultados del programa IPIs, sin gran diferencia entre ellos (48,61% de hombres frente a 51,39% de mujeres). En cambio, no se aprecia tanta desproporción del número de beneficiarios según la edad, estando bastante equiparadas las franjas de 16 a 25 y de 25 a 30 años (972 y 1.053 personas respectivamente) y las de 30 a 45 y de 45 a 65 años (3.767 y 2.276 personas respectivamente), con excepción de los mayores de 65 años (solo 2 personas). De nuevo, destacan por encima de los demás quienes ostentan una formación de estudios secundarios (6.431 personas), mientras que son cifras bastante bajas las referidas a sin estudios (43 personas), estudios primarios (667 personas) y estudios postsecundarios (929 personas). Por último, en el seno del Programa de Acompañamiento a la Inserción en 2010 se implementaron 44.417 acciones.

Al contrario de lo sucedido con el programa de IPIs, se da la circunstancia de que la última estadística muestra un aumento –nada exagerado– del número de beneficiarios de este programa, ascendiendo en 2022 a 10.741, divididos prácticamente a la mitad entre mujeres y hombres (50,16% y 49,84% respectivamente). Por edad, coincidiendo con los datos del programa de IPIs, la franja de 45 a 65 años es la más numerosa (5.544 personas), seguidos por los situados entre 30 y 45 años (3.214 personas). Prácticamente la misma cifra de beneficiarios encontramos en la franja de los 16 a los 25 años y de los 25 a los 30 años (965 y 942 respectivamente) y finalmente los mayores de 65 años con muy pocos representantes (76 personas). Similar panorámica nos encontramos

¹⁰⁰También contamos con las cifras totales de beneficiarios de los años previos al que se está analizando: 2006, 4.183 personas; 2007, 4.070 personas; 2008, 5.130 personas; 2009, 7.172 personas. Se aprecia, salvo por lo sucedido en 2007, un ritmo ascendente en cuanto al volumen de ciudadanos usuarios de este Programa.

en relación con el nivel educativo de los beneficiarios. Los más numerosos son quienes ostentan un nivel de educación superior (7.828 personas), seguidos de quienes poseen estudios primarios y de postsecundaria en un número parecido (1.497 y 1.231 personas), y finalmente quienes no poseen estudios (185 personas). Con la finalidad de asegurar la inserción de todos ellos se emprendieron un total de 52.530 acciones, aumentando con respecto a 2010 de manera proporcional al número de beneficiarios atendidos¹⁰¹.

Las cifras de beneficiarios, tanto del programa de Itinerarios Personalizados de Inserción como de Acompañamiento a la Inserción, contrastan con las correspondientes en los mismos años a los ciudadanos andaluces demandantes de empleo. En enero de 2010 se encontraban en esta situación más de 1.300.000 personas, de las cuales, 868.085 estaban desempleadas, que eran en realidad los potenciales beneficiarios de estas medidas, en virtud de lo previsto por la normativa antes analizada. En todos los años posteriores las cifras no han variado sustancialmente, siendo a enero de 2022, 1.183.932 personas las inscritas como demandantes de empleo en esta región, de entre las cuales 805.565 estaban desempleadas¹⁰².

Pese a todo, en nuestra opinión, para averiguar el verdadero de éxito ambos programas, se ha de poner el foco en la colocación de las personas demandantes de empleo –tanto en relación con el acceso al mercado laboral como en lo que se refiere a la progresión profesional– más que en el número de usuarios beneficiados o acciones emprendidas. Esto es, carece el sistema de evaluación implantado en la región andaluza del enfoque cualitativo al que también alude la norma a efectos de evidenciar la eficacia de los programas de inserción laboral descritos. A este respecto, los únicos datos que hemos podido obtener, en referencia a las políticas de inserción en esta comunidad autónoma, provienen del Instituto Nacional de Estadística. Se nos muestra cómo en el año 2022, 319.400 asalariados, el 1,9% del total, obtuvo su empleo con la intermediación de una oficina de empleo pública, frente al 2,0% de 2021¹⁰³, un porcentaje muy similar a lo que sucediera en 2010, un 2,4%. Lo que sugiere, en definitiva, no ya una acentuada «pérdida de peso e influencia de los agentes intermediadores clásicos», tanto públicos como privados,

¹⁰¹Entre 2010 y 2022 también los datos demuestran oscilaciones, denotando una caída coincidente en fechas con los años siguientes a la crisis económica de 2012, con un repunte en los tres últimos años: en 2011, 7.888 personas; en 2012, 7.159 personas; 2013, 4.810 personas; 2014, 2.841 personas; 2015, 1.927 personas; 2016, 1.390 personas; 2017, 3.363 personas; 2018, 4.003 personas; 2019, 4.675 personas; 2020, 9.303 personas; 2021, 10.269 personas. Todos los datos analizados han sido obtenidos de web del Observatorio Argos: Fuente: https://www.juntadeandalucia.es/servicioandaluzdeempleo/web/argos/web/es/ARGOS/Mas_servicios/Unidad_Estadistica/Unidad_Estadistica.html.

¹⁰²Fuente:<https://www.juntadeandalucia.es/servicioandaluzdeempleo/web/argos/demandaEmpleo.do>.

¹⁰³Encuesta de Población Activa (EPA). Variables de submuestra Año 2022. Nota de prensa de 24 de marzo de 2023.

sino que se revela su poca incidencia a lo largo de los tiempos, a lo que se suma la importantísima deriva hacia los procedimientos de búsqueda de empleo a través de internet así como la generalización de la publicación de las ofertas de empleo directamente por las empresas necesitadas de mano de obra¹⁰⁴.

4.2. Propuestas de modificación: ¿adecuación a la normativa estatal?

Hasta la fecha, no contamos con ninguna propuesta del gobierno andaluz que persiga la adecuación del modelo de orientación personalizada e individualizada implantado en nuestro territorio a través de los programas de inserción laboral –en particular a través de los itinerarios personalizados de inserción– a las novedades previstas por la LE 2023.

Uno de los aspectos nucleares de una futura adecuación de la normativa autonómica a la nacional, a nuestro parecer, radicaría en el ámbito de aplicación subjetivo de estos servicios, constreñido a los desempleados en la comunidad autónoma andaluza, en contra del enfoque amplio que ahora presenta la ley estatal, que los extiende a todo ciudadano demandante de empleo, ocupado o no.

En lo que respecta a los aspectos más particulares del IPI, se considera necesario realizar un enfoque más personalizado de la figura del tutor así como dotarlo de mayor relevancia en el proceso de acompañamiento y ejecución del programa, que incluso pudiera ofrecer orientación sobre mecanismos de protección social a las que pueda tener acceso el usuario en la comunidad autónoma al tiempo que ejecuta el IPI; también en lo que respecta a la incidencia de la digitalización del proceso y la oportunidad de que el usuario tenga un control directo sobre la información que manejan los servicios de empleo, estableciendo plazos en los que este puede acceder tanto a su evaluación inicial como al propio instrumento de inserción. Tampoco se exigen por parte de la normativa autonómica aspectos que requieren de la sensibilización del personal técnico a ámbitos como la atención a la conciliación de la vida personal, familiar y profesional, la atención a la diversidad o la interseccionalidad en los usuarios que presentan rasgos de pertenencia a distintos colectivos prioritarios, a pesar de que si se exige una periódica actualización formativa del personal técnico encargado de los servicios de orientación, ya provengan de empresas colaboradoras o sean empleados directos del servicio de empleo.

Lo único que se ha puesto sobre la mesa en esta comunidad recientemente es una propuesta de modificación de la citada orden de 2014 por la que se desarrollan los programas de orientación, acompañamiento e itinerarios personalizados de inserción, bajo la influencia de un pronunciamiento judicial que considera contrario a la ley el sistema de organización técnica de tales servicios, en la medida en que

¹⁰⁴Cruz Villalón. J., “El gobierno del empleo”, AA.VV., *Empleo y protección social: XXXIII Congreso Anual de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, op.cit. p. 213.

los mismos se prestaban por un lado, por el Servicio Andaluz de Empleo y por otro, por los Centros de Referencia para la Orientación y las unidades de orientación gestionados por fondos propios de la Agencia Servicio Andaluz de Empleo¹⁰⁵. Por esa razón, se estableció el cese inmediato de la actividad material desarrollada por tales unidades, hasta tanto sean constituidas conforme a Ley, habiéndose considerado que no existía cobertura legal que permitiera la actuación de dichas estructuras sin la previa creación de las unidades y órganos a través de la relación de puestos de trabajo¹⁰⁶, lo que provocó la «desfuncionarización» del sistema de orientación laboral, manifestando la desproporción existente entre los laborales y los funcionarios que aparecen en la relación de puestos de trabajo en el servicio de orientación y gestión.

Con ello, se pretende abordar una modificación en la configuración y definición de la Red Andalucía Orienta, que quedará conformada, por un lado, por los servicios de orientación prestados directamente por la Agencia, y por otro, por las distintas unidades de orientación que pongan en marcha las entidades colaboradoras por cualquiera de los medios previstos en la Orden, suprimiéndose, por tanto, la figura de los Centros de Referencia para la Orientación, y el concepto de “unidad propia” de orientación¹⁰⁷. En virtud de esta nueva configuración orgánica del servicio, todos los miembros técnicos de la Red Andalucía Orienta, tanto del Servicio de Empleo como de las entidades colaboradoras estarán obligados, si prospera esta propuesta de reforma, a participar en acciones derivadas de los planes de mejora establecidos en el marco del Sistema de Evaluación del Desempeño para promover la mejora continua y la calidad de los servicios de orientación, siendo antes una exigencia limitada a las unidades de orientación gestionadas por los Centros de Referencia para la Orientación.

Sin embargo, en lo que afecta a la regulación de los IPIs y del resto de programas dirigidos a la orientación para la integración laboral, la propuesta de modificación de la Orden que desarrolla los programas antes mencionados resulta excesivamente parca y claramente conectada con la redefinición de los órganos gestores de los mismos. En particular, en referencia al programa IPIs, se aclara que el diagnóstico o evaluación previa del usuario deberá ser llevado a cabo por un profesional de la orientación de la Red Andalucía Orienta, eliminando la referencia a las unidades adscritas como responsables del mismo. Una persona técnica sigue siendo la responsable del instrumento, debiéndolo dar de alta en el

¹⁰⁵ STSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo,) 1952/2021 de 23 diciembre (JUR\2022\25990).

¹⁰⁶ En aplicación de los arts. 13, 14,15 y 22 de la Ley 9/2007 de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.

¹⁰⁷ Propuesta de acuerdo de inicio de expediente para la tramitación del proyecto de orden de modificación de la orden de 26 de septiembre de 2014, por la que se desarrollan los programas de orientación profesional, itinerarios de inserción y acompañamiento a la inserción regulados por el decreto 85/2003, de 1 de abril, con fecha de 21 de diciembre de 2022.

sistema de información. Si el usuario causara baja, es responsabilidad de la entidad colaboradora o, *en su caso, la oficina de empleo*, de nombrar a otro responsable¹⁰⁸.

Finalmente, en lo que respecta a los efectos del cierre de una unidad de orientación que exige reasignar los itinerarios que la misma gestionaba, la única variación consiste en que el resultado indicado se producirá cualesquiera que sean los fondos que nutren a la entidad colaboradora, propios o privados, mientras que la versión vigente, hasta ahora, se refiere al cierre de unidades de orientación no gestionadas con medios propios del Servicio Andaluz de Empleo.

El resto de los aspectos de la regulación de los itinerarios personalizados de inserción, como servicio público esencial para la integración laboral, se seguirán aplicando en los términos definidos en las normas autonómica analizadas. Si bien, dado que se concibe como un servicio garantizado a las personas demandantes de los servicios de empleo incluido en la cartera común y entretanto se aborde una adaptación integral a la nueva LE 2023, sus reglas deberán aplicarse de modo acorde a esta última, en virtud del principio de jerarquía normativa.

¹⁰⁸ La cursiva es nuestra y refleja la propuesta de modificación en este aspecto.