

“El itinerario personalizado de inserción tras la nueva Ley de Empleo”

*Ana Domínguez Morales
Profesora Ayudante Doctora
Universidad de Sevilla*

1. Las políticas activas de empleo como marco de los itinerarios individualizados de inserción

Las políticas de empleo, como conjunto de medidas públicas destinadas al fomento del pleno empleo, se subdividen en activas y pasivas¹. Las primeras son las que centran su atención en la implementación de actuaciones encaminadas a la mejora cualitativa y cuantitativa del empleo. Dentro de las mismas, podemos encontrar las dirigidas de forma global a toda la población, así como aquellas que se destinan al sujeto individualizado, proporcionando una atención particular, sustancialmente enfocada en sus cualidades y necesidades de mejora en atención a sus propias circunstancias personales y profesionales.

Es en este marco donde se conciben los denominados itinerarios personalizados de inserción (IPIs en adelante), que tienen como fin procurar que cada uno de los sujetos que se adscriben al sistema de empleo – nacional o autonómico– consigan orientar su futuro profesional en aplicación de decisiones y medidas individualizadas y, en particular, el de los sujetos que se encuentran en una situación de difícil acceso y permanencia en el mercado de trabajo en igualdad de condiciones que el resto, como son los miembros de los colectivos prioritarios para las políticas de empleo.

La transferencia a las Comunidades Autónomas de la adaptación y ejecución de las políticas activas de empleo no opaca el establecimiento de unas condiciones básicas que a ellas se imponen para el desarrollo de tales instrumentos, habiendo sido ampliada la dedicación a los mismos de la recién aprobada ley de empleo².

Con ellos, en fin, se da cuenta de la relevancia de poner el foco en lo particular, en el individuo, en un mundo cada vez más global, más tecnológicamente conectado, pero que en ocasiones omite la especificidad y la propia esencia del ser humano.

2. Origen y desarrollo de los itinerarios individualizados de inserción

2.1. Referencias en la Unión Europea

En el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea de 1957, se instituye por primera vez, a los fines del desarrollo de un mercado común, el Fondo Social Europeo (FSE en adelante), con objeto de mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores y contribuir a la elevación de su nivel de vida³. El fondo estaba entonces

¹ Para una comprensión genérica de las políticas de empleo en España vid. NAVARRO NIETO, F., “Las políticas de empleo en España: una visión panorámica”, NAVARRO NIETO, F., COSTA REYES, A., (Coords.), *Presente y futuro de las políticas de empleo en España*, Bomarzo, Albacete, 2021.

² Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo.

³ Art.123. TCEE.

destinado a garantizar, entre otras cuestiones, la reconversión profesional, así como a sostener a los trabajadores que vieran interrumpida o reducida su relación laboral. Posteriormente, el Acta Única Europea de 1986 permitió introducir las modificaciones necesarias al FSE para precisar y racionalizar sus funciones⁴.

No es hasta el Tratado de Maastricht de 1992, cuando se impulsa verdaderamente la cohesión social, y con ello la persecución de un alto nivel de empleo y de protección social. En el nuevo Tratado de la Unión Europea (TUE) se constata el mantenimiento del FSE cuyo objetivo sigue siendo el de mejorar las posibilidades de empleo incidiendo en la cualificación como medio de adaptación a las transformaciones industriales y los sistemas de producción⁵. Para ello, se hace hincapié en la mejora de la formación profesional inicial y permanente, para facilitar la inserción y la reinserción profesional en el mercado laboral⁶. El fomento del empleo es la piedra angular del protocolo relativo a la política social, anexo al Tratado. Es entonces cuando por primera vez se aludirá a la integración de las personas excluidas del mercado laboral⁷.

Como se ha puesto de manifiesto, las instituciones europeas desde los años 90, son conscientes que el mundo asistía a una mutación de tal magnitud de los sistemas de producción, la organización del trabajo y las pautas de consumo, que resultaban comparables a los de la primera revolución industrial. Es por ello por lo que el libro blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo destaca, entre las prioridades de acción al servicio del empleo, las de apostar por la educación y la formación a lo largo de toda la vida. También se comenzaba a reparar en la importancia de encontrar posibilidades de empleo para quienes tienen dificultades de inserción en un mundo del trabajo cada día más complejo y exigente. Con todo, en atención a la diversidad de los ecosistemas de empleo de cada Estado miembro, se constataba la necesidad de perpetrar acciones coordinadas de los diferentes protagonistas⁸.

Tales problemáticas comenzaron a ser abordadas desde diferentes ópticas, como la implementada en el Tratado de Ámsterdam de 1997, que apuesta por la «estrategia coordinada para el empleo»⁹, plasmada, en la actualidad, en la Estrategia Europea de Empleo¹⁰. Principalmente, está encaminada al fomento de la cooperación entre países, sin imponer un marco de regulación imperativo, sino la coordinación de las políticas nacionales y la participación de las autoridades locales, los sindicatos y las organizaciones empresariales, recibiendo para ello el apoyo financiero del FSE.

Por otro lado, el Consejo de la UE ha ido fijando con regularidad orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros, destacando, en particular, el papel

⁴ Art. 130 D) Tratado de la Comunidad Económica Europea.

⁵ Art. 123 TUE.

⁶ Art. 127 TUE.

⁷ Art. 2 Protocolo de política social.

⁸ 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>.

⁹ Art. 3 TCE.

¹⁰ Artículos 145 a 150 del TFUE.

importante en la activación y la adecuación entre competencias y necesidades, instando entonces al reforzamiento de servicios individualizados y con medidas de mercado de trabajo activas y preventivas en una fase temprana. Tales servicios deben ser operativos para todos, pero incidir aún más en la inclusión de los jóvenes, de las personas amenazadas de desempleo y de aquellas que se encuentren más alejadas del mercado de trabajo¹¹.

Las políticas de empleo a nivel comunitario se han sustentado en los últimos años en el Pilar Europeo de Derechos Sociales¹². Entre los objetivos de este último, y a los efectos de fomentar un empleo de calidad, destacan el de educación y formación permanentes, el apoyo activo para el empleo y la protección de grupos vulnerables como los de mayor edad o las personas con discapacidad. De forma específica, el cuarto principio del pilar se refiere al apoyo activo para el empleo, que tiene por objeto defender el derecho de toda persona a recibir asistencia personalizada y oportuna a fin de mejorar sus perspectivas de empleo o de trabajar por cuenta propia.

De entre todos los espacios de actuación, la apuesta por la formación en el marco del fomento del empleo en Europa resulta incuestionable desde sus orígenes. Entre sus últimas actuaciones al respecto sobresale la Recomendación del Consejo sobre las cuentas de aprendizajes individuales¹³, que ya fueran preconizadas en el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales¹⁴. Ponen el foco en la necesidad de reforzar la competitividad sostenible de la Unión, especialmente al albur de la pandemia de Covid-19, mediante la cualificación y mejora de las capacidades profesionales. Para garantizar este derecho a la formación individual y a lo largo de la vida, la cuenta de aprendizaje, que no es otra cosa que un presupuesto destinado con carácter individual para la formación con el fin de mejorar sus capacidades y su empleabilidad, permite a su titular acumular y conservar sus derechos a lo largo del tiempo para acceder a las oportunidades formativas, de orientación o validación de aprendizajes que considere más útiles, en el momento en que lo desee, de conformidad con las normas nacionales.

Para sustentar estas y otras políticas de empleo, los Estados siguen contando con el respaldo financiero del ahora denominado Fondo Social Europeo Plus para el período 2021-2027, que reúne cuatro instrumentos de financiación separados en el período de programación: el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (FEAD), la Iniciativa de Empleo Juvenil y el Programa de la Unión Europea para el Empleo y la Innovación Social (EaSI).

2.2. La atención individualizada a los desempleados en España

¹¹ Decisiones del Consejo relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros: Decisión UE de 21 de octubre de 2010 (2010/707/UE); Decisión UE 2015/1848 del Consejo de 5 de octubre de 2015; Decisión (UE) 2018/1215 del Consejo de 16 de julio de 2018; Decisión (UE) 2020/1512 del Consejo de 13 de octubre de 2020; Decisión (UE) 2022/2296 del Consejo de 21 de noviembre de 2022.

¹² Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Establecimiento de un pilar europeo de derechos sociales. COM (2017) 250 final.

¹³ Recomendación del Consejo de 16 de junio de 2022 relativa a las cuentas de aprendizaje individuales. DOUE» núm. 243, 27 de junio de 2022.

¹⁴ Comunicación de la Comisión Al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité De Las Regiones. Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales. [SWD (2021) 46 final].

Cuando todavía España no se había incorporado a la Comunidad Europea, se aprueba por primera vez una norma básica en materia de empleo, que sienta como el primero de sus objetivos el de aumentar el nivel de empleo, intensificando para ello el factor trabajo. Entre otras medidas, se previeron los programas específicos destinados a fomentar la colocación de los trabajadores con especiales dificultades de inserción en el mercado laboral. A su consecución se disponía la formación profesional gratuita y preferente, acciones de asistencia técnica, reconversión y orientación profesional o incluso becas y ayudas para la formación en el extranjero¹⁵. Estas eran las únicas referencias en la ley de empleo de 1980 al establecimiento de acciones, no individualizadas, pero sí que afectaran a sujetos concretos. *Sensu contrario*, en ella no existía referencia alguna a los itinerarios individualizados de inserción, ni para los sujetos antes señalados, ni mucho menos accesibles a la ciudadanía en general.

Será en 2011, con la reforma a la ley de empleo 2003 (en adelante, LE 2003), cuando se aplica por primera vez un enfoque personalizado de los servicios de empleo. Primero, en el marco de la nueva Estrategia Española de Activación para el Empleo, que se debía articular en torno a cuatro Ejes entre los cuales destacaban las actuaciones de «información, orientación profesional, motivación, asesoramiento, diagnóstico y determinación del perfil profesional y de competencias, diseño y gestión de la trayectoria individual de aprendizaje, búsqueda de empleo, intermediación laboral y, en resumen, las actuaciones de apoyo a la inserción de las personas beneficiarias». Las medidas de dispuestas en el marco la Estrategia española se debían especificar en el Plan Anual de Política de Empleo, que además contendría los indicadores de evaluación de cumplimiento de los objetivos plasmados en aquella¹⁶.

Lejos de configurarse con una actuación instrumental¹⁷, la articulación de un itinerario individual y personalizado de empleo se concibe como un derecho de las personas desempleadas y una obligación de los Servicios Públicos de Empleo, cuando así se acuerde entre las partes¹⁸. El mismo se nutriría del perfil profesional del sujeto desempleado, con referencia a sus competencias profesionales, necesidades y expectativas, que se pondrían en conexión con la situación del mercado de trabajo, así como con criterios vinculados a la percepción de prestaciones. Además, se debía indicar si el sujeto pertenecía a uno de los colectivos definidos como prioritarios en el marco del Sistema Nacional de Empleo (SNE en adelante), asunto sobre el que se volverá más adelante.

En un artículo 19 *septies* de la ley de empleo, se describía su contenido, creado a partir de una entrevista de diagnóstico, tras lo cual se determinarían las acciones y servicios a

¹⁵ Art. 2 a) de la Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo.

¹⁶ Art. 4 bis 4 a) y 4 Ter.1 respectivamente de la Ley 56/2003 de 16 de diciembre, de Empleo.

¹⁷ Así lo destacan DE VAL TENA, A.L, ALCÁZAR ORTIZ, S. “Servicios del sistema nacional de empleo prestados por los servicios públicos de empleo”, MONEREO PÉREZ, J.L., (Dir.), *Políticas activas de empleo: configuración y estudio de su regulación jurídica e institucional*, Thomson Reuters, Aranzadi, Cizur Menor, p.447.

¹⁸ Se introduce la regulación de los itinerarios por el art. 8 del Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo, cuya DT 2 fijaba un calendario de aplicación gradual dando prioridad a ciertos colectivos durante dos años, hasta su extensión a toda la población desempleada en 2013.

proporcionar al individuo en función de necesidades, requerimientos y objetivos perseguidos. Se señalaba a los Servicios Públicos de Empleo como responsables de la realización, seguimiento y evaluación, así como en su caso, de la redefinición de los IPIs. Para ello, se le permitía derivar determinadas acciones a entidades colaboradoras siempre que así se hubiera admitido previamente.

En todo caso, el IPI se supeditaba a la suscripción y firma de un acuerdo personal de empleo –si el sujeto recibía prestaciones o subsidios, este acuerdo iría incorporado en el compromiso de actividad al que se obligaba al beneficiario– que comprometía al individuo a participar activamente en las acciones para mejorar su empleabilidad y la búsqueda de empleo activa, o bien a poner en marcha una iniciativa empresarial. En caso de incumplimiento por causas no justificadas, la persona beneficiaria se enfrentaba a sanciones previstas en la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS en adelante). A mayor abundamiento, si el incumplimiento partía de una persona beneficiaria de prestaciones y subsidios por desempleo, suponía asimismo el quebrantamiento del compromiso de actividad suscrito, con suspensión o pérdida de aquellas.

En este mismo contexto normativo, fueron introducidos unos instrumentos diferentes a los IPIs, pero perfectamente combinables con los mismos, como son, en primer lugar, las cuentas de formación configuradas como un mero registro individual de los cursos que realizaban los trabajadores¹⁹. Por otro lado, el cheque formación²⁰, lo que parece incorporar las antes aludidas cuentas individuales de formación propuestas desde la Unión Europea. A través de ellos, los servicios de empleo podrían proporcionar un crédito para formación a desempleados.

Finalmente, en el texto refundido de la ley de empleo de 2015 (en adelante TRLE 2015) se da absoluta continuidad a lo previsto en la LE 2003 en materia de IPIs. Así, pasando a estar regulados en el art. 29, las diferencias entre preceptos son en general insignificantes. Si destaca su posterior desarrollo reglamentario en el seno de la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo, que inserta a los IPIs entre los servicios de orientación profesional. Esta será la regulación que se tomará como referencia para su posterior comparación con lo regulado por la nueva ley de empleo y nos servirá para detectar si se han producido cambios sustanciales.

Destacar, por último, que en el TRLE no se menciona la cuenta de formación²¹, pero si el cheque formación, facultando a los servicios de empleo a sustituir las subvenciones para la formación por el cheque y así dotar a los desempleados de una cantidad destinada a cubrir las acciones formativas previstas en su itinerario personalizado de inserción²².

¹⁹ Art. 26.10 de la LE 2003, tras la modificación introducida por el Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.

²⁰ Art. 26.4 de la LE 2003 en su reforma introducida por el art.4 del Real Decreto-ley 4/2015, de 22 de marzo, para la reforma urgente del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral.

²¹ Cuya regulación se encuentra en el art. 22 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

3. La regulación de los itinerarios personalizados en la nueva Ley de Empleo de 2023

El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, elemento central del Instrumento Europeo de Recuperación que puso en marcha la UE a resultas de la pandemia internacional causada por el Covid-19, instituyó la creación de un fondo europeo que permitiría a los Estados realizar reformas estructurales, tanto normativas como a nivel de inversión. A colación de este, España aprueba el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia cuyo componente 23 concibe la modernización de las políticas activas de empleo, constituyendo la nueva ley de empleo vigente desde marzo de 2023 (en adelante, LE 2023), una de las actuaciones para la implementación de este objetivo.

Esta norma ha transformado determinados aspectos, tanto desde el punto de vista orgánico, como en lo relativo a su planificación, aludiendo, por un lado, a la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo, de carácter cuatrienal, y por otro, al Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno, lo que recuerda la implicación de la norma no solo con directrices de la UE, sino también con las de la OIT.

Con esta reforma se tratan de paliar las carencias de nuestro panorama laboral, no ya en lo que se refiere a los altos índices de temporalidad o empleo informal, sino en la adaptación a un mercado de trabajo fugazmente cambiante y que requiere, en ocasiones, de actualizaciones formativas que difícilmente pueden ser alcanzadas en el tiempo en que se vienen a requerir. Constituyen elementos claves de la reformulación de las políticas de empleo, por tanto, la adecuación permanente del ciudadano –que no solo del desempleado– a las nuevas realidades, sociales, económicas y tecnológicas, lo que sugiere el acompañamiento continuado a lo largo de toda su vida laboral activa²³. Lo anterior requiere de la multiplicación de los servicios prestados a los ciudadanos, que tengan en cuenta las características particulares del sujeto y del contexto en el que se inserta, de una forma verdaderamente personalizada²⁴.

Es por todo ello que la LE 2023 amplía y concreta los contenidos de los itinerarios individuales y personalizados de empleo, al que también se refiere como plan personalizado para la mejora de la empleabilidad y el acceso al mercado de trabajo, aunque ahora no se dispone de un artículo específico que lo regule, sino que su régimen jurídico descansa en el capítulo relativo a los servicios garantizados a personas demandantes de los servicios de empleo y en el desarrollo reglamentario que del mismo se haga. Como se verá, en el planteamiento de los IPIs trasluce el objetivo marcado por la UE relativo a la imprescindible atención en la formación, debiendo poner énfasis en la mejora de las competencias profesionales de las personas trabajadoras y sus itinerarios de empleo y formación, especialmente en competencias digitales y de

²² Art. 26.2 Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, por el que se desarrolla 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.

²³ A ello alude expresamente el Preámbulo de la LE 2023.

²⁴ CABEZA PEREIRO, J., “La Ley 3/2023, de empleo: marco general de buen gobierno”. *Revista Justicia & Trabajo*, n.º extraordinario, p.16.

sostenibilidad²⁵, afirmándose que los itinerarios individuales y sus servicios asociados tienen como finalidad mejorar la empleabilidad de cada persona demandante de empleo, y en consecuencia la del conjunto de todas ellas²⁶.

3.1. Itinerario personalizado de empleo como servicio garantizado a los demandantes de los servicios de empleo

El itinerario personalizado de inserción laboral sigue siendo un servicio prestado en el marco de la Cartera Común de servicios, sin perjuicio de que las carteras de las administraciones autonómicas competentes establezcan las suyas propias. Situado en el capítulo dedicado a los servicios garantizados, figuran de manera detallada los aspectos básicos de los itinerarios de inserción. Se consolidan, así, como un derecho subjetivo de todos los ciudadanos que demanden este servicio y no solo de quienes se encuentren desempleados, como así establecía la ley de empleo ahora derogada²⁷.

Conscientes de la marcada digitalización de todos los ámbitos de la vida, también de la relativa al empleo, la norma alude en muchos de sus aspectos a la incorporación de las nuevas tecnologías. De este modo, se constata que la exigencia de digitalización de las Administraciones Públicas también ha alcanzado a los Servicios de Empleo²⁸. Ciertamente ya se habían dado algunos pasos para su transformación digital, habiéndose creado el Portal Único de Empleo –Empléate–, cuya finalidad es dar la máxima visibilidad a las ofertas de empleo, proporcionar información de utilidad para orientar y poner al alcance de ciudadanos y empresas las herramientas que faciliten la búsqueda de empleo o el inicio de una actividad emprendedora a través de una estrategia íntegramente digital. Pero ahora, sin perjuicio de recibir una atención presencial personalizada e inclusiva, consideran necesario el uso de herramientas digitales para que los usuarios accedan a sus perfiles individualizados y, en especial, a sus itinerarios personalizados²⁹, como después se verá.

La nueva LE 2023 realiza una descripción detallada de las fases por las que atraviesa la elaboración del itinerario o plan personalizado y de los contenidos de este, ampliando notablemente el desarrollo que dedica ahora a tales instrumentos si lo comparamos con lo previsto en la normativa ahora derogada. Quizás con ello se pretenda dar cierta uniformidad a los itinerarios personalizados de inserción que ahora se caracterizan por su heterogeneidad en el mapa de las Comunidades Autónomas. En todo caso, en ejecución de sus competencias en materia de desarrollo de las políticas de empleo, los servicios de empleo autonómicos siguen estando habilitados para concretar tales instrumentos, si bien atendiendo a las directrices que ahora recoge la norma estatal.

²⁵ Art. 33 c).

²⁶ Art. 36.1. de la LE 2023.

²⁷ At. 5.2 TRLE 2015.

²⁸ En aplicación del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos.

²⁹ Ahora la norma deja de referirse a ellos de modo uniforme como Itinerario Personalizado de Inserción, para usar diferentes fórmulas, aunque todas ellas referidas a este instrumento de inserción laboral: itinerario o plan personalizado de actuación; itinerarios individuales y personalizados de empleo; itinerario personalizado para el empleo; itinerario o plan de actuación individualizado. Se advierte que seguiremos refiriéndonos a ellos como IPI, para que pueda ser comprendida de forma efectiva la comparación con las regulaciones precedentes.

En cualquier caso, la utilización de los IPI ha de ser objeto de una evaluación global 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 empleo, tanto a nivel interno como externo³⁰, de lo que hasta ahora carecemos casi por completo, salvando lo recogido 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 la diferencias sustanciales en el perfilado y el nivel de desarrollo de los IPIs en las distintas Comunidades Autónomas³¹.

3.1.1. Elaboración de perfil individualizado

El art. 57 de la LE 2023 concentra las fases por las que debe atravesar el IPI, constituyendo el primer paso la elaboración de un perfil individualizado del usuario, que comienza por la evaluación de sus circunstancias personales y profesionales. Se trata, en realidad, de un servicio que se prestará a todos los usuarios del sistema, aunque no generen posteriormente un IPI, pero que sin duda es necesario para la posterior concreción de este cuando así se acuerde.

Esta primera acción requerirá un diagnóstico previo de la situación de la persona usuaria, a lo que ya aludía la anterior ley de empleo y que hasta ahora no parece ser una herramienta eficiente³². El diagnóstico servirá para facilitar posteriormente un itinerario formativo o de búsqueda activa de empleo o emprendimiento, en su caso. Luego, esta primera fase pone el acento en la detección de las necesidades del usuario, que podrán estar dirigidas hacia dos áreas bien determinadas: la formación o el acceso inmediato al empleo asalariado o autónomo, cuestión sobre la que profundizaremos más adelante.

El diagnóstico deberá contemplar un haz de aspectos como son, las habilidades, competencias, formación, experiencia profesional y situación familiar del usuario. Hasta este punto, coinciden las características a identificar con lo previsto en el aún vigente Reglamento mediante el que se regula la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo, que cerraba esta cuestión aludiendo a otras variables que se estimen relevantes en el protocolo específico que desarrolle esta actividad³³. La LE 2023 añade otras circunstancias como la 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. Como novedad, el citado diagnóstico debe tener en cuenta las situaciones de interseccionalidad, esto es, situaciones que puedan dar lugar a la interacción de dos o más causas de exclusión o

³⁰ Art. 68.c) de la LE 2023.

³¹ Estudio “Programa políticas de empleo. Evaluación del gasto público 2018”, Airef, 2019, p.65.

³² Como pone de relieve el Estudio “Programa políticas de empleo. Evaluación del gasto público 2018”, Airef, 2019, p.15.

³³ Art. 8.2 a) del Real Decreto 7/2015, de 16 de enero, por el que se aprueba la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo.

discriminación en una misma persona, lo que no supone la mera acumulación de discriminaciones, sino que constituye una nueva forma de discriminar³⁴.

Terminada la fase de diagnóstico, se elaborará una evaluación individual 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. De este modo, serán concededores, al tiempo que lo serán los servicios de empleo, de los resultados del diagnóstico, pudiendo controlar la veracidad y adecuación de estos e incluso solicitar su corrección en caso de detectar alguna incorrección a través del canal que se ha de habilitar para que interesado y servicio público se mantengan en contacto.

3.1.2. Formación en el trabajo vs. autoempleo y el emprendimiento

Superada la fase de diagnóstico de la situación del usuario, el servicio de empleo está en disposición de ubicarlo en uno de los dos canales de inserción claramente definidos en la norma: el de la mejora en la capacitación y cualificación a efectos de una mejor empleabilidad; o el del autoempleo.

En el primero de los supuestos, el itinerario individualizado deberá prever, a su vez, un itinerario formativo, que permita la adquisición efectiva o el incremento de competencias que redunden en una mayor capacidad de inserción laboral. De este modo, se plantean medidas formativas que traten de colmar las lagunas detectadas en el proceso de diagnóstico, pero no de una forma aislada o simplemente atendiendo a los requerimientos del usuario, sino que debe estar conectada con las necesidades del mercado de trabajo. En este punto conviene recordar la conveniencia de hacer uso del cheque formación, si así fuera posible, al ser este un instrumento útil para garantizar el itinerario formativo. Si bien, se advierte que no se ha modificado el ámbito subjetivo de beneficiarios de tales cheques, estos son, los desempleados, excluyendo así a quienes se encuentren empleados, pero requieren de cualificación profesional para la mejora de ocupabilidad.

Lo verdaderamente novedoso en este punto es que, si la evaluación del perfil del usuario arroja una propensión a la búsqueda del autoempleo o la generación de un modelo de negocio propio, los servicios públicos de empleo prestarán todo el apoyo integral a su disposición en aras a la activación de proyectos viables, que serán adaptados cuando sea positivo el resultado de una previa auditoría de viabilidad. De todas las opciones posibles, la norma se decanta por prestar especial soporte a iniciativas generadoras de trabajo autónomo, a la constitución de entidades de economía social y a la dinamización del desarrollo económico local. 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.

³⁴LOUSADA AROCHENA. J.F., “Discriminación múltiple: El estado de la cuestión y algunas reflexiones”. *Aequalitas*, nº 41, 2017, p. 31.

3.1.3. Formalización del acuerdo de actividad y contenido del IPI

La elaboración de un itinerario personalizado de inserción está sometido a ciertas formalidades. En primer lugar, usuarios están constreñidos a su previa inscripción como demandantes de empleo. Esta cuestión permanece invariable con respecto a la normativa anterior³⁵.

Posteriormente, beneficiario y servicio público de empleo deberán celebrar un acuerdo de actividad que preverá las acciones, los programas y actividades que se integrarán en el propio IPI y que se destinan a cualificar al usuario y/o a insertarlo en el mercado de trabajo³⁶. Dado que se trata de un acuerdo de voluntades, o por decirlo de otro modo, un pacto entre las partes, se refleja la necesidad de cierto consenso en la elaboración de este instrumento.

El anteriormente denominado «acuerdo personal de empleo», comprometía al beneficiario a participar activamente en las acciones para la mejora de su empleabilidad y búsqueda activa de empleo, o bien, la puesta en marcha de una actividad empresarial. En cambio, el servicio público se comprometía a la asignación y planificación de acciones y medidas necesarias³⁷. Hoy, la norma describe al acuerdo de actividad de una manera más sucinta refiriéndose a él como «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»³⁸.

Corresponde, pues, al servicio público de empleo, proporcionar los servicios y actividades concretos comprometidos en el IPI, así como el acompañamiento y seguimiento por la persona tutora, a la que a continuación nos referiremos. En este aspecto, la norma prácticamente mantiene la misma regulación, a excepción de la denominación del acuerdo. En todo caso, en la adopción del mismo, se atenderán las necesidades de conciliación de la vida familiar y personal y las de los colectivos con dificultades especiales de empleabilidad, cuestión a la que no se refería la anterior ley de empleo ni se especificaba en la regulación de la Cartera Común de Servicios.

Por otro lado, se destaca como una de las acciones a desarrollar por el servicio público de empleo la búsqueda de mecanismos de protección social que permita a los beneficiarios del IPI del mantenimiento de un nivel de vida digno durante el proceso de búsqueda de ocupación³⁹, para cuya atribución se atenderá, de nuevo, 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, que directamente ha podido solicitar el interesado de forma contemporánea a la solicitud de atención individualizada, bien a través de ayudas de empleo accesorias de los servicios del Servicio Público de Empleo dispuestas conforme a su normativa específica.

³⁵ Art. 29.2 TRLE 2015.

³⁶ Art. 56.1 c) LE 2023.

³⁷ Art. 29.2 TRLE 2015.

³⁸ Art. 3 f) de la LE 2023.

³⁹ Art. 4 m) LE 2023

Al mismo tiempo, el IPI genera obligaciones para la persona usuaria, compelida a aceptar los compromisos de participación en los servicios y actividades incluidos en el acuerdo y, en su caso, el de una colocación adecuada definida en la propia LE 2023, hasta ahora descrita por la Ley General de la Seguridad Social (LGSS en adelante) en términos similares⁴⁰. La norma prevé como tal la profesión demandada por la persona trabajadora, 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 novedad en este punto, la oferta deberá implicar un salario equivalente al establecido en el sector en el que se ofrezca el puesto de trabajo. Por último y esta vez como criterio genérico, para ser adecuada, la colocación que se ofrezca deberá ser indefinida 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 trabajadora⁴¹. En cambio, no se incluye ahora como colocación adecuada, mientras que sí lo hacía la LGSS, la coincidente con la última actividad laboral desempeñada siempre que su duración hubiese sido igual o superior a tres meses.

Celebrado el acuerdo, el IPI debe contemplar las principales actividades propuestas con objeto de mejorar la empleabilidad del usuario, al mismo tiempo que debe tomar en consideración las necesidades del sistema productivo, el empleo local y los sectores emergentes o estratégicos o, en su caso, iniciativas de emprendimiento, autoempleo y economía social. Esta cuestión no resulta desdeñable, sino de sumo interés habida cuenta de que la realidad laboral española evidencia desde hace años el desfase entre el número de titulados sobrecalificados para el puesto de trabajo que desempeñan, así como la carencia de determinados profesionales para cubrir ofertas de empleo en sectores emergentes⁴². Aún más cuando nos movemos en un ritmo de avance de las tecnologías que fácilmente puede transformar en obsoleta en un corto espacio de tiempo la cualificación que se pueda requerir para desempeñar determinadas actividades laborales⁴³.

Descrito en términos generales y con carácter de mínimos, la norma pasa a especificar el contenido de todo IPI, como herramienta que sirve para racionalizar todas las actuaciones llevadas a cabo hasta ese momento. En primer lugar, incorporará el itinerario formativo, que contendrá las acciones de formación que resulten adecuadas

⁴⁰ Artículo 301 LGSS: «A los efectos previstos en este título, se entenderá por colocación adecuada la profesión demandada por el trabajador y también aquella que se corresponda con su profesión habitual o cualquier otra que se ajuste a sus aptitudes físicas y formativas. En todo caso, se entenderá por colocación adecuada la coincidente con la última actividad laboral desempeñada siempre que su duración hubiese sido igual o superior a tres meses».

⁴¹ Art. 3 g) de la LE 2023.

⁴² Señala este como uno de los principales déficits de nuestro sistema de relaciones laborales, FERNANDEZ PRIETO, M., “Empleabilidad e intermediación laboral: novedades y alcance en la Ley 3/2023”, *Revista Justicia & Trabajo*, n.º extraordinario, p. 26.

⁴³ 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*, nº60, 2022, op.cit., p. 4.

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. Una referencia similar ya descansa en el aún vigente Reglamento que regula la Cartera Común de Servicios, pero con la particularidad de que en esta se contempla el itinerario formativo como contenido opcional y no como contenido genuino del IPI, como lo es ahora.

En segundo lugar, el IPI debe identificar las alternativas laborales o de emprendimiento de acuerdo con el perfil profesional del solicitante del servicio, las necesidades específicas de las distintas etapas vitales, así como las del sistema productivo. La norma que regula la Cartera Común de Servicios también exige la identificación de las alternativas laborales, pero no las de emprendimiento, aunque impone, a nuestro juicio, un enfoque más amplio al requerir un análisis motivado de las oportunidades de empleo tanto en España, como en la Unión Europea y en el ámbito internacional, lo que sin duda podrá respetarse en la nueva regulación reglamentaria de aquella.

Por último, ha de identificar las actuaciones de búsqueda activa de empleo que el beneficiario obligatoriamente ha de realizar de acuerdo con su perfil y sus necesidades de conciliación. La única novedad en este caso radica en la garantía del derecho a conciliar la vida familiar y la laboral⁴⁴.

Una vez adoptado el acuerdo de actividad y conformado el IPI, se reconoce el derecho de los usuarios de disponer de su itinerario o plan de actuación individualizado en el plazo máximo de un mes a contar desde la elaboración de su perfil de usuario⁴⁵. Esto supone una mejora cualitativa con respecto lo previsto en el Reglamento que regula la Cartera de Servicios en el cual se indica que el diseño del itinerario consistirá en una comunicación fehaciente al usuario, cuando proceda –es decir, a decisión del servicio de empleo– del procedimiento que consideren más adecuado para su acceso al empleo, propuestas, calendarios y elementos de verificación y seguimiento⁴⁶.

No obstante lo anterior, el IPI no es un instrumento estático o inamovible, sino que se podrá ser objeto de reformulación cuando así se estime conveniente por el tutor, en apreciación de los resultados alcanzados por la persona usuaria durante el desarrollo de las actividades y servicios previstos en el marco del itinerario.

3.1.4. Tutorización individual y al asesoramiento

La individualización de la atención en los servicios de empleo descansa en una conexión constante entre el usuario y la Administración, en la medida en que se reconoce el asesoramiento continuado y atención personalizada, tanto presencial como

⁴⁴ El contenido mínimo el IPI en la Cartera Común de Servicios del SNE se disponen en el art. 8.2 b) 1º a 3º del Real Decreto 7/2015, de 16 de enero.

⁴⁵ 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*, nº 10302, 2023. Consultado en Smarteca, desde donde se cita, p. 9.

⁴⁶ Art. 8.2 b) del Real Decreto 7/2015, de 16 de enero.

no presencial. Esto último se hará efectivo a través de un canal digital, para la recepción de los servicios, orientación y atención, lo que exigirá una adecuación digital de los portales tanto del servicio estatal, como de los autonómicos. En su implementación, no se ha de descuidar la necesaria formación e información sobre el uso de este instrumento digital, atendiendo en particular a los colectivos de atención prioritaria en aras a que no desemboque en un ensanchamiento mayor de la brecha digital que entre ellos se detecta. Huelga decir que también es necesario dotar de estas competencias digitales al propio tutor.

Este acompañamiento continuo se personaliza en la figura de un tutor, que debe estar presente tanto en los momentos de transición laboral, entre la educación y el empleo o entre situaciones de empleo y desempleo. Se ordena que la tutorización sea 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, sería oportuno realizar actividades de sensibilización previa de atención a la diversidad de quienes serán tutores.

La decidida apuesta de la norma por un sistema digital impediría implantar mecanismos más sofisticados que introdujeran una tutorización mecanizada, guiada por algoritmos, en la medida en que se debe permitir identificar a la persona que acompaña al demandante de los servicios de empleo. Lo que sí se va a permitir, en cambio, es que el tutor acceda a herramientas digitales como el análisis de datos y las evidencias estadísticas, para facilitar su toma de decisiones y recomendaciones que elaboren y emitan en el ejercicio de sus funciones. Esta información será proporcionada por el Servicio Público Integrado de Información –que sustituye al Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo–órgano encargado de reunir los datos relativos al empleo y la empleabilidad de las personas usuarias de los servicios públicos de empleo.

La persona tutora, en definitiva, debe prestar servicio integral al usuario , a fin de facilitarle la información y asesoramiento necesarios para la definición de su currículum, pero también ofrecerle los recursos necesarios 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 cuantas funciones de apoyo individual y personalizado sean precisas. Todas las anteriores no se describían antes como tareas asignadas al tutor, sino que se enmarcaban actividades de asesoramiento y ayuda técnica adicional que podrían ofrecerse de forma personal, grupal o general a los usuarios.

El catálogo de funciones de tutor se cierra con las de acompañamiento en la ejecución del IPI y en su revisión y actualización, para facilitar su activación y mejorar su empleabilidad. En este punto existe coincidencia con las funciones que en la Cartera Común de Servicios del SNE ya se asignaba al tutor.

3.1.5. Intermediación laboral en todo el territorio español

Dejando al margen a los sujetos que tienen intención de emprender un negocio propio, para que el IPI arroje los resultados esperados para quienes pretenden un empleo asalariado, es esencial que se ponga en marcha el servicio de intermediación. La norma exige que esta sea eficiente, en el sentido de detectar las ofertas de empleo adecuadas, en particular en el caso de personas desempleadas inmersas en procesos de recolocación. Para que, además, sea eficaz el itinerario planteado, deben imperar una serie de condiciones, tales como permitir el acceso a trabajos en cualquier territorio del Estado, en iguales condiciones.

En tanto que el IPI refleja no solo actividades sino otros servicios que los servicios de empleo se comprometen a proporcionar, entre ellos se podrá prever que el sujeto se beneficie de ayudas al empleo establecidas en las diferentes Comunidades Autónomas, ya pertenezcan a la cartera común o complementaria de servicios, siempre que se haya inscrito previamente el beneficiario en el Servicio Nacional de Empleo. Para salvaguardar esta garantía, 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, ni tampoco podrán establecerse requisitos de vinculación con un determinado servicio de empleo en detrimento de los demás. Como única excepción, 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.

Lo anterior no supone, a nuestro modo de ver, ninguna intromisión de las competencias de las Comunidades Autónomas tiene transferidas en esta materia, en la medida en que no solo el Estado es competente 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 derechos⁴⁷.

3.1.6. Inclusión del IPI en el expediente laboral personalizado único

Toda persona demandante de los servicios de empleo debe contar, desde la aprobación de la nueva LE 2023, con un expediente laboral personalizado y único, del que hasta ahora se carecía.

El mismo ha de estar integrado por el perfil individualizado del usuario con referencia a su cualificación y experiencia profesional precedente. A este se incorporará, cuando proceda, 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

⁴⁷ En atribución de los títulos competenciales previstos en el art. 149 7º y 1º respectivamente de la Constitución Española.

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.

El usuario debería tener acceso su expediente a través de una plataforma digital. Otra cosa no podría ser interpretada en la medida en que se exige por la propia ley 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 demandantes⁴⁸.

En definitiva, en él se insertan absolutamente todas las acciones emprendidas por los servicios de empleo y por el mismo usuario siempre que mantenga la suscripción como demandante de los mismos, aunque lo más coherente es que la misma no desapareciera si se suspende la demanda. De este modo, al acumular todos los datos obtenidos en el periodo en que se mantuvo activa la demanda de empleo, servirá de referencia a futuros IPIs cuando así resulte necesario.

3.2. El itinerario personalizado de inserción para colectivos prioritarios

Todas las leyes de empleo que anteceden a la recién aprobada dedicaban especial atención a colectivos prioritarios de inserción. La ley de empleo de 1980, aunque no se refería a ellos como tal, establecía el deber del Gobierno de adoptar programas para fomentar el empleo de grupos específicos de trabajadores. Entre ellos estaban los jóvenes demandantes de primer empleo, trabajadores perceptores de las prestaciones de desempleo, mujeres con responsabilidades familiares, trabajadores mayores de cuarenta y cinco años y minusválidos. La ley posterior, de 2003, a la luz de la reforma introducida en 2011, señalaba ya como a miembros de colectivos prioritarios, por sus especiales dificultades de integración en el mercado de trabajo, a los mayores de cuarenta y cinco años, a los jóvenes con déficit de formación, a las mujeres, separándolas de las personas con responsabilidades familiares, y añadiendo también a los parados de larga duración, la personas con discapacidad o en situación de exclusión social, e inmigrantes. Se trataba de una lista abierta, pudiendo ser complementada por lo dispuesto en el marco del SNE⁴⁹. Esta misma enumeración de los colectivos prioritarios se mantuvo en el texto refundido de 2015.

La nueva ley de empleo aumenta notablemente el listado de colectivos considerados de atención prioritaria para la política de empleo, aunque ciertamente su lectura nos muestra no ya una ampliación de estos, sino también la especificación de algunos de los ya previstos. Así, además de los anteriormente señalados, se identifican a personas con discapacidad, con particular atención a las personas con capacidad intelectual límite y personas con trastornos del espectro autista. Pero además, se añade un listado de situaciones de discapacidad que presentan mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo; en cuanto al colectivo de mujeres, se refiere únicamente a las que tienen baja cualificación y a las mujeres víctimas de violencia de género; además de los migrantes

⁴⁸ Art. 56 de la LE 2023.

⁴⁹ Art. 19 *octies* de la LE 2003, tras la modificación introducida por el art. 9 de Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero.

se destaca a las personas beneficiarias de protección internacional y solicitantes de protección internacional en los términos establecidos en la normativa específica aplicable; las personas con responsabilidades familiares ahora no se mencionan como tal refiriéndose ahora a personas adultas con menores de dieciséis años o mayores dependientes a cargo, especialmente si constituyen familias monomarentales y monoparentales; finalmente se incorporan nuevos colectivos, como son, las personas víctimas de trata de seres humanos, 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, víctimas del terrorismo, personas descendientes en primer grado de las mujeres víctimas de violencia de género, así como personas cuya guardia y tutela sea o haya sido asumida por las Administraciones públicas. Por último, personas LGTBI, en particular trans.

La amalgama de supuestos que califican a un colectivo como prioritario supone una consecuencia lógica del aumento de la preocupación y atención de la diversidad, reflejo de una realidad que demuestra que la exclusión social es un proceso modificable⁵⁰. Por esto, es indudable la mejora cualitativa, a la par que cuantitativa, de la concreción de los colectivos de atención prioritaria en materia de empleo, si bien debemos hacer dos matizaciones que deslucen en alguna medida esta evaluación tan positiva. En primer lugar, se evidencia cierta dificultad del legislador por clasificar y dotar de medidas adecuadas a colectivos que podrían dividirse en dos subcategorías: quienes tienen problemas de empleabilidad y quienes son vulnerables en el mercado de trabajo⁵¹, siendo más numerosos los grupos que encajan la segunda. Suponemos que la propia Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales dará cuenta de los requerimientos específicos de tales situaciones en la medida en que periódicamente evaluará la evolución del cumplimiento de objetivos cuantitativos y cualitativos que determine la condición de cada colectivo, a los efectos de proseguir con las mismas acciones, o adaptarlas para una mejor consecución de estos. Si bien, habría sido conveniente no dejar a la discrecionalidad de esta el establecimiento de tales objetivos de forma desagregada para cada uno de los colectivos prioritarios, sino fijarlo con carácter imperativo.

En segundo lugar, llama la atención la supresión o reducción aparente del ámbito de extensión de dos colectivos antes mencionados. Nos referimos por un lado, a la supresión de la referencia a las mujeres, sin más calificativos, transformada ahora en la atención a determinados colectivos de estas. En nuestra opinión, habría sido más adecuado especificar tales supuestos dentro de la más genérica alusión a mujeres, como ocurre con el colectivo de personas con discapacidad, habida cuenta de que existen otras circunstancias que impiden a la mujer la plena inserción en el mercado laboral, relacionadas con la maternidad o con alcanzar determinada edad. Esto iría en consonancia, además, con la propia disposición adicional séptima permite el

⁵⁰ MARTÍNEZ MARTÍNEZ G., “Desarrollo de itinerarios personalizados de inserción. Un modelo centrado en las necesidades de los usuarios”. *Trabajo Social Hoy*, nº 26,1999, p. 88.

⁵¹ Siguiendo en este punto a 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”, op.cit. p. 10.

establecimiento de acciones positivas en tanto se reduzca la tasa de desempleo femenino. En segundo lugar, consideramos que puede ser limitativa la referencia a quienes tienen menores o mayores dependientes a cargo en sustitución de la más genérica mención a personas con responsabilidades familiares, pues con ello se podrían obviar otras circunstancias limitantes a la inserción laboral, y ello pese a que las personas con responsabilidades familiares gozan de referencia explícita tanto en el Eje 3 de la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo, dedicado a las oportunidades de empleo como en el Eje 4 relativo a la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo. En cualquier caso, dado que la lista de colectivos de atención prioritaria es *numerus apertus*, creemos que todos los anteriores podrían estar referidos en su futura regulación reglamentaria, tanto a nivel estatal, como autonómico.

Son conocidas las políticas de empleo con mayor incidencia sobre estos colectivos. Dentro de las activas, destacan las reducciones o bonificaciones a su contratación⁵²; entre las pasivas las dirigidas a paliar la situación de exclusión social a la que se ven abocados estos sujetos, tales como rentas de inserción—con distintas denominaciones y configuración en las diferentes autonomías—. En cambio, nos detenemos en los mecanismos activos de inserción previstos por la ley de empleo 2023. Para todos aquellos sujetos, advierte la norma, el Gobierno y las Comunidades Autónomas, deben promover una atención específica en 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.

Dadas las especiales dificultades de inserción laboral con las que se topan los miembros de los colectivos señalados, proporcionar una atención individualizada resulta imprescindible. De este modo, se atribuye al SNE, «*en sus distintos niveles territoriales y funcionales y de manera coordinada y articulada* asegurar el diseño de itinerarios individuales y personalizados de empleo que combinen las diferentes medidas y políticas, debidamente ordenadas y ajustadas al perfil profesional de las personas que los integran y a sus necesidades específicas». En todo caso, para dar un mejor cumplimiento a tal mandato, cuando ello sea necesario, los servicios de empleo se coordinarán con los servicios sociales para dar una mejor atención a estas personas *mediante protocolos de coordinación aprobados para tal fin*⁵³. Solo las frases señaladas en cursiva suponen una novedad con respecto a lo que fijaba el art. 30 de la anterior ley de empleo, por lo que en este terreno la norma no ha innovado en exceso.

Esta regulación nos plantea un par de cuestiones sobre las que reflexionar. La primera de ellas radica determinar si existirá alguna diferencia entre los itinerarios individualizados para estos colectivos de los previstos con carácter general en la ley de empleo. Al margen de lo que se prevean en los protocolos de coordinación entre los distintos servicios públicos, en nuestra opinión, se ha de dar una respuesta negativa, en tanto no sea contradicha por una norma de desarrollo posterior. Conectando con lo

⁵² Se pueden consultar en: <https://www.sepe.es/HomeSepe/que-es-el-sepe/comunicacion-institucional/publicaciones/publicaciones-oficiales/listado-pub-empleo/bonificaciones-reducciones-contratacion-laboral.html>

⁵³ Art. 50 de la LE 2023.

anterior, aunque resulta bienvenida la referencia a tales protocolos, no se ha concretado cuándo y en qué circunstancias se podrá requerir tal coordinación y ni cómo se llevará a cabo el procedimiento de adopción del protocolo referido, cuestiones que, suponemos, serán objeto de desarrollo reglamentario.

4. Obligaciones y consecuencias del incumplimiento de los sujetos beneficiarios de los IPIs

Hasta ahora, hemos puesto el foco en el itinerario personalizado de inserción como un derecho subjetivo de los ciudadanos a recibir una atención individualizada por los servicios de empleo que favorezca su mejora de empleabilidad e inserción laboral. Sin embargo, el acceso a este servicio también genera obligaciones para los usuarios⁵⁴.

En primer lugar, se le requiere colaboración activa en la elaboración de su propio perfil individualizado, en las recomendaciones para la mejora de su empleabilidad y en el diseño del propio IPI. La misma se arbitra a través del requerimiento de documentación acreditativa de los datos e informes relevantes, así como exigiendo su atención, presencial o telemática a los llamamientos del organismo correspondiente y de la persona tutora. Esto obliga al sujeto a facilitar su contacto, ya sea a través de la entrega de su número de teléfono, dirección de correo postal o electrónico o mediante la plataforma o portal digital creado a tales efectos debiéndose garantizar en todo caso su derecho a la protección de datos⁵⁵. Además, el usuario está constreñido a desarrollar las actividades propuestas en el itinerario de inserción, salvo causa justificada, tales como búsqueda activa de empleo, acciones de formación y/o acreditación de experiencia laboral o formación no formal adecuadas para la mejora de sus competencias y cualificación profesional. Del usuario se espera una actitud activa, que quedará patente no solo cuando cumpla con las actividades propuestas, sino también cuando desarrolle iniciativas propias.

Para finalizar, el sujeto beneficiario debe poner de manifiesto cualquier cambio de sus circunstancias personales que puedan tener impacto en la viabilidad de las acciones que puedan ser adoptadas en el marco del IPI, tales como, cambios de domicilio o dificultades de conciliación. De ese modo, si las circunstancias así lo determinan, se procedería a la reformulación de este.

También impone exigencias de participación en su propia empleabilidad la LGSS, por cuanto a que obliga a los beneficiarios de prestaciones por desempleo a la búsqueda activa de empleo, así como participar en acciones de mejora de la empleabilidad que se determinen por los servicios públicos de empleo competentes, en su caso, dentro de un itinerario de inserción⁵⁶.

En la medida en que se generan todas estas obligaciones al usuario, debemos preguntarnos cuáles serían las consecuencias de su incumplimiento y para dar respuesta a ello debemos atender a dos planos diferenciados. En el ámbito administrativo

⁵⁴ Art. 58 de la LE 2023.

⁵⁵ El art. 16 LE proporciona por primera un tratamiento integral de la protección de datos personales a los que accedan los servicios públicos en aplicación de dicha norma.

⁵⁶ Art. 299 e) LGSS.

sancionador, se contempla como infracción leve, la no comparecencia presencial o telemática, cuando se haya aceptado expresa y voluntariamente este medio, no devolver el justificante de haber comparecido en el lugar y fecha indicados para cubrir las ofertas de empleo que le fueran facilitadas, o no cumplir las exigencias del acuerdo de actividad, salvo causa justificada o de fuerza mayor. Se califican como graves, tanto rechazar una colocación adecuada, como negarse a participar, salvo causa justificada, en aquellas actividades para la mejora de la empleabilidad propuestas en el itinerario o plan personalizado. Finalmente se considera como infracción muy grave no aplicar o desviar las ayudas recibidas, en especial de fomento del empleo⁵⁷. Quedan impunes, por no venir reflejadas como incumplimientos sancionables, todas las acciones relativas a la propia iniciativa individual, lo que acaba por flexibilizar en cierto modo la exigencia de actitud activa exigida por la norma a los usuarios del servicio de atención individualizada no beneficiarios de una prestación por desempleo. Consecuencia de lo anterior será la imposición de sanciones económicas que oscilan entre los 70€ de las más leves en su grado mínimo, a los 225.018€ en el caso de las más graves en su grado máximo⁵⁸.

En este punto las modificaciones introducidas por la LE 2023 a la LISOS son de tono menor, dirigidas, en gran medida, a adecuar los tipos a la norma vigente, como por ejemplo sustituyendo la referencia del acuerdo personal de empleo por el acuerdo de actividad, si bien con alguna modificación de calado mayor, como es la supresión como infracción leve el no renovar la demanda de empleo. Pero la principal novedad que aporta la reforma en la materia que a nosotros ocupa resulta de la mención específica al itinerario o plan personalizado para describir como falta grave negarse a participar en las actividades propuestas en su seno, sustituyendo la referencia anterior y más genérica de los programas de empleo, incluidos los de inserción profesional, o en acciones de promoción, formación o reconversión profesional.

Adicionalmente, si el sujeto es perceptor o beneficiario de prestaciones por desempleo, cometerá una infracción leve, igualmente, por no comparecer cuando así lo requieran los servicios públicos de empleo, o cuando no devuelva el justificante de haber comparecido en el lugar y fecha indicados para cubrir ofertas de empleo y no cumplir el compromiso de actividad, salvo causa justificada. Serán infracciones graves rechazar una oferta de empleo adecuada, conforme al compromiso de actividad adoptado, salvo causa justificada, o no participar en programas de empleo o inserción profesional cuando le sean ofrecidos, salvo causa justificada. Las sanciones correspondientes en tales casos serán la de la pérdida de la prestación durante determinados meses, atendiendo a una escala ascendente en función de la gravedad y de la reiteración de la falta cometida⁵⁹.

De todo lo anterior, una cuestión resulta enormemente llamativa, a nuestro modo de ver, y es la referida a la ausencia de definición de la causa justificada como eximente de la

⁵⁷ Art. 17 del Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social.

⁵⁸ Art. 40 LISOS.

⁵⁹ 47 LISOS.

responsabilidad administrativa y de Seguridad Social cuando el sujeto se negara a cumplir con el acuerdo de actividad o a participar en las acciones de mejora de empleabilidad propuestas en el IPI. Se espera que el desarrollo reglamentario de la ley de empleo arroje luz sobre este concepto jurídico indeterminado que evite así la aplicación discrecional de las disposiciones relativas a las infracciones por incumplimiento de los compromisos adoptados en el seno del IPI, lo que hasta ahora no se ha acometido en las normas anteriores.

5. Ideas de cierre

Los itinerarios personalizados de inserción tal y como se regulan hoy, sin suponer una novedad introducida por la recién aprobada ley de empleo, vienen a dar un impulso a estas medidas de atención personalizada, de la mano de la transición digital por la que atraviesa la Administración pública. En ellos se vislumbra la decidida apuesta que el legislador estatal, guiado por el comunitario, hace sobre la formación a lo largo de la vida activa, configurando al IPI como un servicio con vocación de permanencia y acompañamiento permanente del sujeto, persiguiendo la mejora constante de su empleabilidad. Es la búsqueda de esta, sin duda, el elemento central de la norma y que tantas veces se ha repetido en este trabajo, por sus hondas repercusiones no solo en lo particular, la integración del sujeto en el mercado laboral, sino también en lo general, en la medida en que el aumento de los niveles de empleo supone un verdadero acicate para el objetivo de sostenibilidad futura del sistema de Seguridad Social.

La elaboración de los IPIs ha de tomar en consideración diferentes factores como son los estructurales del mercado de trabajo, como son el volumen y calidad del empleo, las asignaciones presupuestarias y el refuerzo técnico de los servicios de empleo; los competenciales, en cuanto a la cualificación profesional y técnica de los usuarios; y los personales, en atención a necesidades, intereses o la ubicación del sujeto en un colectivo de atención prioritaria. Todo ello sin descuidar dos factores que, a nuestro juicio, la ley impone con todo acierto: la eliminación de sesgos y estereotipos, con especial referencia a las situaciones de discriminación interseccional, y la atención a la conciliación familiar y laboral. Nada de ello será factible sin la debida formación o cualificación previa de los servicios encargados de su elaboración, en especial de los encargados de tutorizar los itinerarios de inserción personalizados.

En conclusión, nos resulta adecuada la actualización y adecuación de los IPIs a los nuevos tiempos, tanto en el plano subjetivo, referido a todos los sujetos que demanden un servicio de empleo, y no solo desempleados; como en el objetivo, ampliando contenidos y conectándolo con el mundo digitalizado, aunque su eficacia dependerá del desarrollo reglamentario, la adaptación de estos por las autonomías, los recursos que se pongan a su disposición y, en fin, la estructura del marco productivo. En cualquier caso, para valorar definitivamente si su impacto es positivo precisamos de los datos que genere su puesta en marcha, situándonos a la espera del seguimiento y evaluación, área que se ha visto reforzada por la LE 2023 y que pocos resultados ha mostrado hasta ahora. No basta con la información que publican los servicios autonómicos de empleo. Es preciso que a nivel estatal se estudie su eventual eficacia, la relación causa efecto

entre los IPIs y sus resultados, que demuestre los aspectos de generan desigualdad en los distintos territorios, como así ha demostrara el estudio de la Airef sobre las políticas activas de empleo en 2019, para posteriormente, incidir en su mejora, para que la implementación futura de este servicios de empleo verdaderamente cumpla con su propósito, la integración laboral de la población activa en aras al cumplimiento del mandato de pleno empleo.