

LA ORIENTACIÓN PROFESIONAL COMO INSTRUMENTO DE LA EMPLEABILIDAD*

CAREER GUIDANCE AS AN INSTRUMENT OF EMPLOYABILITY

ESTHER CARRIZOSA PRIETO

Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad Pablo de Olavide

ORCID: 0000-0002-9974-5760

RESUMEN

Palabras clave: Empleo; Formación profesional; Empleabilidad, Aprendizaje, Orientación permanente

La presente investigación tiene por objeto determinar el papel que ostenta la orientación profesional en las sociedades actuales como instrumento de la empleabilidad, e identificar las principales novedades que, en esta materia, aporta la Ley de Empleo en el ordenamiento jurídico español (Ley 3/2023). Para determinar estos aspectos, se hace un recorrido por los mecanismos sobre los que se asienta el concepto de empleabilidad en distintas normas internacionales, para posteriormente contrastarlos con las instituciones nacionales y determinar el grado de recepción en la nueva normativa. El análisis pondrá de manifiesto que, si bien se ha iniciado un proceso de transición para orientar las políticas de empleo hacia la empleabilidad, aún falta un largo camino por recorrer tanto en la correcta articulación de las herramientas de la orientación profesional, como en su ensamblaje y en su financiación.

ABSTRACT:

Keywords: *Employment, Vocational training; Employability; Learning; Lifelong Guidance*

The purpose of this research is to determine the role of vocational guidance in today's societies as an instrument of employability, and to identify the main new developments in this area brought by the Employment Law in the Spanish legal system (Law 3/2023). In order to determine these aspects, an overview is made of the mechanisms on which the concept of employability is based in different international regulations, to later contrast them with national institutions and determine the degree of reception in the new regulations. The analysis will show that, although a transition process has begun to guide employment policies towards employability, there is still a long way to go in the correct articulation of the tools of vocational guidance, as well as in their assembly and in their financing.

* La presente investigación se desarrolla en el marco de dos Proyectos de Investigación: Proyecto “Retos y oportunidades de la descarbonización para el sistema de relaciones laborales” (Proyecto PID2022-139922NB-C21, financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033/FEDER,UE); Proyecto de Investigación “La regulación de la formación para el empleo ante el reto de la transición digital, ecológica, territorial y hacia la igualdad en la diversidad” (CIGE/2022/171), financiado por la Conselleria de Educación, Universidades y Empleo de la Generalitat Valenciana.

ÍNDICE

1. EMPLEO, EMPLEABILIDAD Y FORMACIÓN
2. LA EMPLEABILIDAD: UN CONCEPTO MULTIDIMENSIONAL
 - 2.1. El concepto de empleabilidad
 - 2.2. La empleabilidad en la Ley de Empleo
3. LA ORIENTACIÓN PROFESIONAL COMO CLAVE DEL SISTEMA
 - 3.1. La importancia de la orientación profesional
 - 3.2. La orientación profesional en la Ley de Empleo
 - 3.2.1. El perfil individualizado del usuario
 - 3.2.2. El itinerario o Plan individualizado
 - 3.2.3. Tutorización individual, asesoramiento continuado y atención personalizada
4. A MODO DE CONCLUSIÓN: HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE LA ORIENTACIÓN PROFESIONAL PERMANENTE
5. BIBLIOGRAFÍA

1. EMPLEO, EMPLEABILIDAD Y FORMACIÓN

El empleo ha sido, desde antiguo, una de las principales preocupaciones de los distintos actores que intervienen en el ámbito social, si bien el concepto y las políticas públicas que pretenden fomentarlo pueden denotar distintos significados y desarrollar funciones muy diversas. En los ordenamientos jurídicos más avanzados, la disciplina del empleo ha evolucionado significativamente en los últimos años, incorporando entre sus objetivos, cada vez con más intensidad, aspectos cualitativos que aconsejan el desarrollo de políticas, instrumentos y herramientas centradas en las personas desempleadas. Una descripción sintética del proceso nos llevaría a afirmar que se ha pasado del empleo a la de empleabilidad. Ello implica que el foco se pone, no tanto en las cifras de empleo-desempleo, como en las personas, y, específicamente, en sus capacidades y aptitudes para conseguir y conservar un empleo.

El ordenamiento jurídico español no es ajeno a esta tendencia, sin embargo, la evolución se produce de forma tardía y errática. La preocupación por las personas y su empleabilidad, desde una perspectiva cualitativa e individualizada, no se ha hecho patente en los textos legislativos hasta la primera década del siglo XXI¹. A pesar de haberse sucedido numerosas leyes sobre el empleo², no es hasta el año 2011 cuando, a través 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*, se introduce en el Catálogo de Servicios (Ley 56/2003, de 16

¹ Si bien han existido varias normas sobre el empleo (Ley 51/1980, de 8 de octubre; Ley 56/2003, de 16 de diciembre y Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre).

² Ley 51/1980, de 8 de octubre; Ley 56/2003, de 16 de diciembre y Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre.

de diciembre, de Empleo), las herramientas fundamentales para prestar servicios individualizados a las personas desempleadas: el diagnóstico individualizado del perfil y el itinerario individual y personalizado de empleo (arts. 19 *quáter* y *sexies* Ley 56/2003).

Hasta ese momento, incluso años después de haber optado por esta vía, las políticas activas de empleo, en su objetivo de crear empleo, se han canalizado o proyectado, durante décadas, a través de reformas que incidían directa e indirectamente en las instituciones que conforman el Derecho del Trabajo. La necesidad de crear empleo ha justificado casi la totalidad de las reformas del Estatuto de los Trabajadores, afectando, entre otras, a las modalidades contractuales, a las condiciones de trabajo y a la extinción de la relación laboral; todas ellas elaboradas con vistas a flexibilizar y agilizar el mercado y las condiciones de trabajo.

Estas reformas, en los que no nos vamos a detener por estar ya ampliamente analizadas por la doctrina científica, tenían como objetivo fundamental, al menos formalmente, reducir los altos índices de desempleo (estructural) que ha padecido y sigue padeciendo nuestro país desde antaño (por encima del 15% durante años y duplicando, en muchas ocasiones, la tasa de desempleo medio de la UE). Su singularidad, con alguna excepción puntual, radicó en que se dirigían a promover la creación de empleo desde una perspectiva cuantitativa y no cualitativa, lo que ha desembocado, como sobradamente es conocido, en la precarización del mercado de trabajo español.

Sin embargo, esta tendencia parece haberse frenado en los últimos años, y ello por dos circunstancias distintas. La primera y más patente es que la Reforma laboral de 2021, con su destacada pretensión de limitar la contratación temporal, abandona claramente la estrategia de fomentar el empleo aportando flexibilidad en el acceso al mercado de trabajo. La segunda, en coherencia con la anterior, radica en que la nueva Ley de Empleo (Ley 3/2023-LE)³ apuesta por la empleabilidad y, de acuerdo con ello, potencia, entre otras cuestiones propias de las políticas activas de empleo, los servicios individualizados a las personas desempleadas.

No se puede perder de vista que ambas regulaciones se adoptan bajo las recomendaciones que los distintos organismos internacionales efectúan sobre las políticas económicas y sociales. Recomendaciones que, debido a la crisis generada por la Covid 19, han dejado de incidir en la austeridad para centrarse en la protección de las personas, adquiriendo en este contexto una especial relevancia el concepto de trabajo decente o trabajo digno⁴. De hecho, ambas reformas se plantearon en el

³ Ley 3/2023, de 28 de febrero (BOE núm. 51, de 01/03/2023).

⁴ En la UE, el instrumento fundamental es el Pilar Europeo de Derechos Sociales, adoptado en 2017, que alude a esta institución en el Capítulo II, *Condiciones de trabajo justas*, y el Capítulo III, *Protección e inclusión social*. En concreto, el Capítulo II aborda las condiciones de trabajo justas a través de cinco aspectos fundamentales: 5, *Empleo seguro y adaptable*; 6, *Salarios justos*; 7,

Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (2021-2024), presentado por el Gobierno de España ante las autoridades europeas en abril de 2021⁵.

Como es sobradamente conocido, el Plan se estructura en cuatro ejes estratégicos: transición ecológica, transformación digital, cohesión social y territorial e igualdad de género; diez políticas palanca para impulsar la recuperación económica a corto plazo y apoyar un proceso de transformación que aumente la productividad y el crecimiento de la economía en el futuro; y treinta componentes específicos que despliegan un ambicioso plan de reformas e inversiones para modernizar el país. Dos son los componentes que integran la *Palanca VIII: Nueva política de los cuidados y políticas de empleo*: el *Componente 22: Plan de choque para la economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de inclusión* y el *Componente 23. Nuevas Políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo*; siendo este último el que ampara la reforma de las políticas activas de empleo⁶.

La centralidad de la empleabilidad pone el foco de forma inmediata en el aprendizaje, como estrategia fundamental para alcanzarla; y, en consecuencia, en

Información sobre las condiciones de trabajo y la protección en caso de despido; 8, *Diálogo social y participación de los trabajadores*; 9, *Equilibrio entre vida profesional y privada*; 10, *Entorno de trabajo saludable, seguro y adaptado y protección de datos*. el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales, aprobado en marzo de 2021, establece una previsión de políticas sociales concretas hasta 2024, con objeto de hacer efectivos los principios del Pilar Europeo de Derechos Sociales, y la fijación de objetivos para 2030, con la finalidad de alcanzar determinados porcentajes de empleo, formación de los trabajadores y de reducción de la pobreza. La ONU, a través de la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, fija 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), plasmados en 169 metas a desarrollar en el periodo 2015-2030. Destaca el Objetivo 8: Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos. Por su parte, la OIT, en su Declaración del Centenario para el Futuro del Trabajo (2019), tras constatar como factores transformadores las innovaciones tecnológicas, los cambios demográficos, el cambio medioambiental y climático y la globalización, incide en la necesidad de desarrollar un enfoque del trabajo centrado en las personas, lo que conlleva varias líneas de actuación, entre las más importantes: a) asegurar una transición justa a un futuro del trabajo que contribuya al desarrollo sostenible en sus dimensiones económica, social y ambiental; b) aprovechar todo el potencial del progreso tecnológico y el crecimiento de la productividad para lograr trabajo decente y sostenible y asegurar así la dignidad, la realización personal y una distribución equitativa de los beneficios para todos.

⁵ Disponible en: <https://planderecuperacion.gob.es/>

⁶ Así se establece expresamente en el Preámbulo de la Ley 3/2023: el Componente 23 [...] tiene como reto y objetivo impulsar, en el marco del diálogo social, la reforma del mercado laboral español para adecuarlo a la realidad y necesidades actuales y de manera que permita corregir las debilidades estructurales, con la finalidad de reducir el desempleo estructural y el paro juvenil, corregir la dualidad, mejorar el capital humano, modernizar la negociación colectiva y aumentar la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas de empleo, dando además, un impulso a las políticas activas de empleo, que se orientarán a la capacitación de las personas trabajadoras en las áreas que demandan las transformaciones que requiere nuestra economía. Dentro de las reformas e inversiones propuestas en este componente se incluye la Reforma 5 «Modernización de políticas activas de empleo» y dentro de ellas, adquiere especial protagonismo la modificación del texto

los sistemas formativos. De hecho, los déficits y carencias de estos sistemas han sido señalados tradicionalmente entre las causas del desempleo estructural. Entre múltiples factores, se ha responsabilizado al sistema educativo, por su pésima calidad, y a la falta de atención en la cualificación y en la formación continua de las personas trabajadoras⁷. Desde esta concepción se entiende que el desempleo, aunque también la baja productividad, se ocasiona principalmente por el desajuste entre la formación ofertada y los requerimientos del mercado de trabajo.

Se ha mantenido que son dos, principalmente, los problemas que aquejan a estos sistemas: de un lado, la necesidad de fomentar la formación basada en competencias en todos los niveles educativos (educación primaria, secundaria y superior), con objeto de garantizar la adquisición y desarrollo de las habilidades y destrezas que requiere el mercado de trabajo; de otro, arbitrar mecanismos que permitan adaptar dichas habilidades y destrezas a los cambios que se producen en dicho mercado (formación profesional continua).

Existe, en consecuencia, una íntima conexión entre empleo y formación, tanto porque el mercado de trabajo y sus características o vicisitudes requieren de una formación permanente que permita la adquisición, desarrollo y actualización de las competencias adecuadas, como porque la efectividad de los sistemas formativos basados en competencias requiere de la necesaria conexión con el mundo del trabajo (aprender haciendo o *learning by doing*).

En el fondo de la cuestión subyace un cambio de paradigma en este binomio (trabajo-formación), que viene auspiciado por las grandes transformaciones que en los últimos años están afectando al primero. Efectivamente, las primeras décadas del nuevo siglo han hecho emerger, especialmente a partir del año 2006, una serie de factores que indican en la forma en que se realiza el trabajo. Las innovaciones tecnológicas, los cambios demográficos y la transición climática afectan profundamente a los sistemas productivos y, aunque los primeros análisis se centraron en los efectos que pudiera tener sobre el empleo, aumentando o reduciendo el trabajo disponible, y sobre el sistema de protección social, al poner en evidencia su capacidad para proteger las nuevas formas de trabajo, pronto se

refundido de la Ley de Empleo, para potenciar los instrumentos de actuación y de coordinación del Sistema Nacional de Empleo, centrándose en la revisión de la Estrategia Española de Activación para el Empleo y sus Ejes y de los Planes Anuales de Política de Empleo; la reforma de las Políticas Activas de Empleo; la revisión de la Gobernanza del Sistema, con el reforzamiento de la dimensión local de la política de empleo; así como la adecuación a los requerimientos de implementación de las distintas actuaciones previstas en el Plan Nacional de Políticas Activas de Empleo. Mediante esta nueva Ley de Empleo se procede a dar cumplimiento a esta, cumpliendo con el hito CID n.º 335 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

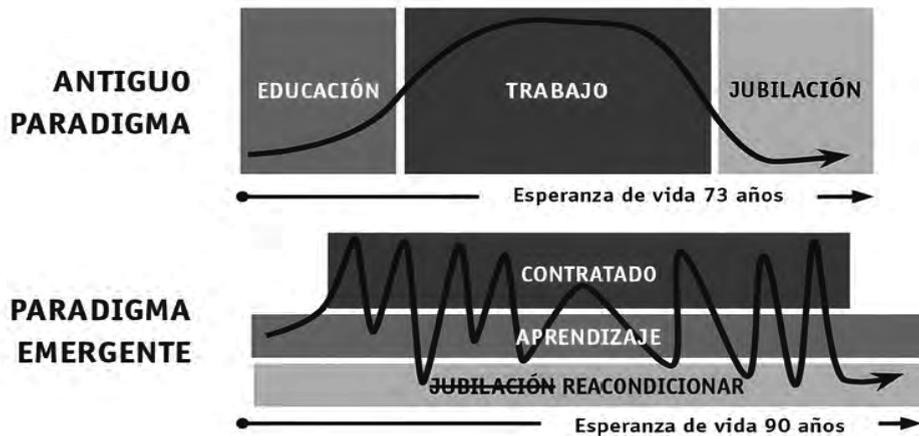
⁷ Gobierno de España, *La Agenda del Cambio. Hacia una economía inclusiva y sostenible*, 2019, p. 34. Disponible en:

https://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/ministerio/ficheros/190208_agenda_del_cambio.pdf

han ido extendiendo a otras instituciones y, muy especialmente, a la formación profesional.

Es precisamente en la formación profesional donde el impacto está siendo mayor, dado que las nuevas necesidades han cuestionado muy severamente las distintas clasificaciones y funciones que sostenían el sistema y, lo que es más importante, la tradicional y radical separación que existía entre los subsistemas de formación profesional (educativo y profesional), así como los distintos tipos de formación (formal, no formal e informal)⁸. Los cambios son tan bruscos y se producen a tal velocidad que se requieren sistemas formativos flexibles capaces de afrontar adecuadamente los requerimientos del mercado laboral, de forma que mejore la productividad del trabajo, favorezca la empleabilidad y evite la exclusión laboral y social. Las exigencias que conllevan estas nuevas circunstancias son claramente perceptibles en el siguiente gráfico.

Gráfico 1. Hacia un cambio de paradigma



Fuente: Albert Cañigueral Bagó (2020)

En este contexto, la formación en general, y especialmente la formación profesional, cuenta con múltiples y variadas funciones. La principal es procurar la adecuada inserción de las personas en el mercado de trabajo, y, en último término, contribuir al buen funcionamiento del sistema económico y productivo y a la buena marcha de la sociedad. No obstante, además de ser necesaria para acceder al mercado de trabajo (formación inicial) y posibilitar la integración laboral, la

⁸ Camas Roda, F., "Empleabilidad-formación tras la Ley 3/2023, de 28 de febrero de empleo, 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, Subdirección General de Informes, Recursos y Publicaciones, 2023, pp. 49 y ss.

formación profesional debe mantenerse a lo largo de toda la vida (formación permanente o continua) para alcanzar otros objetivos, igual de importantes que el primero: a) favorecer la promoción profesional de las personas trabajadoras (perfeccionamiento, especialización, ampliación de conocimientos, etc.); b) garantizar el mantenimiento en el empleo (recualificación, readaptación profesional, reinserción laboral, etc.); y, c) asegurar la competitividad y adaptabilidad de la empresa a las exigencias del mercado y del sistema económico y productivo (en cuanto posibilita la adaptación del empleo a las fluctuaciones del mercado, etc.).

Las instituciones comunitarias llevan años abordando estas cuestiones, si bien las iniciativas, en forma de recomendaciones y propuestas, se han intensificado con ocasión de la digitalización. Fundamental, a estos efectos, es el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el “Papel y perspectivas de los interlocutores sociales y otras organizaciones de la sociedad civil en el contexto de las nuevas formas de trabajo”⁹. El Comité considera, como uno de los ámbitos prioritarios susceptibles de análisis, el empleo y la formación profesional; materia respecto de la que es difícil prever su evolución cualitativa y cuantitativa en los distintos sectores de actividad pero que requiere urgentemente “anticipar esa evolución para adaptar las competencias de los trabajadores a las nuevas profesiones”. En este ámbito se da una especial prevalencia a la formación a lo largo de toda la vida y a la necesidad de adaptar todas las etapas formativas a modelos de formación basados en competencias.

Consideraciones muy similares ha venido realizando la OCDE en el marco de su Estrategia de Competencias, lanzada en 2012, y reformulada en varias ocasiones. En la última revisión, efectuada en 2019, la organización apuesta por: a) desarrollar competencias necesarias a lo largo de la vida, con objeto de adaptarse y progresar en un mundo cambiante; b) usar las competencias de manera eficaz en el trabajo y en la sociedad; y, c) fortalecer la gobernanza de los sistemas de competencias. El objetivo final de dicha Estrategia es “conseguir políticas de competencias adecuadas [...] para garantizar el bienestar y promover el crecimiento incluyente y sostenible”¹⁰.

Estas inquietudes se han terminado traduciendo en la reforma de nuestros sistemas formativos a través de distintas normas, si bien, destaca la reforma del Sistema de Formación Profesional efectuada en el año 2022, a través de la Ley

⁹ UE, *Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el “Papel y perspectivas de los interlocutores sociales y otras organizaciones de la sociedad civil en el contexto de las nuevas formas de trabajo*, Diario Oficial de la Unión Europea 15/12/2017, C 434/30. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:52017AE1866>

¹⁰ OECD, *Estrategia de Competencias de la OCDE 2019: Competencias para construir un futuro mejor*, OECD Publishing, París/Fundación Santillana, Madrid. Disponible en: https://www.oecd.org/es/publications/estrategia-de-competencias-de-la-ocde-2019_e3527cfb-es.html

de Ordenación e Integración de la Formación Profesional (Ley 3/2022- LOIFP)¹¹. Al igual que ha sucedido con la Ley de Empleo (Ley 3/2023-LE), la reforma de la formación profesional se produce en el marco del *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* (2021-2024), si bien, en este caso se ubica en la Palanca VII. Educación y conocimiento, formación continua y desarrollo de capacidades, conformando el Componente 20: Plan estratégico de impulso de la Formación Profesional (que se complementa con el Componente 19: Plan Nacional de Competencias Digitales y el Componente 21: Modernización y digitalización del sistema educativo, incluida la educación temprana de 0 a 3 años).

Ambas reformas, tanto la efectuada en las políticas activas de empleo como la relativa a la formación profesional, ponen el foco, entre otras cuestiones, en la empleabilidad, y como consecuencia de ello, en la orientación profesional, instituciones en las que nos centraremos en los siguientes apartados.

2. LA EMPLEABILIDAD. UN CONCEPTO MULTIDIMENSIONAL

2.1. El concepto de empleabilidad

El concepto de empleabilidad, de acuerdo con la opinión generalizada, proviene del término inglés *employability*, que resulta de la unión de las palabras *employ* (empleo) y *ability* (habilidad)¹². Conforme a ello, la RAE, lo define como “el conjunto de aptitudes y actitudes que permiten a una persona conseguir y conservar un empleo”¹³.

De los estudios existentes deriva que se trata de un concepto complejo y dinámico, que ha ido evolucionando a lo largo del tiempo y que, aun aludiendo siempre al empleo, ha atesorado, en función de la época, matices muy diversos. Señalan los especialistas en la materia que “la empleabilidad ha pasado de ser considerada un simple mecanismo regulador de la oferta y la demanda de trabajo a ser concebida como una habilidad o una capacidad personal estrictamente vinculada a la obtención de un empleo o a evitar la pérdida de éste. Posteriormente se consideró que la empleabilidad era una habilidad personal, hasta que finalmente

¹¹ Ley 3/2022, de 31 de marzo, de Ordenación e Integración de la Formación Profesional (BOE núm. 78, de 1 de abril de 2022).

¹² Campos Ríos, G., “Implicaciones económicas del concepto de empleabilidad”, *Aportes*, VIII, 2003, pp. 101-111.

¹³ RAE, Diccionario de Lengua Española, 23ª Edición, 2014. Destacable es, sin duda, que el término no se haya acogido hasta la última edición, esto es, en el año 2014.

ha sido concebida como una competencia personal de responsabilidad social, no sólo personal¹⁴.

Es a su vez, multidimensional, en cuanto está compuesta y determinada por diversos factores, unos relativos a la persona y otros al contexto: aspectos personales, económicos, laborales y educativos, etc.¹⁵. Existen divergencias doctrinales sobre los concretos elementos que lo conforman. De hecho, a lo largo de su evolución histórica ha ido integrando y desprendiéndose de algunos de ellos o intensificando o disminuyendo su importancia. Se entiende ilustrativa, aunque no es unánime, la noción y construcción elaborada por Martín-González, en la que integra factores individuales, circunstancias personales y factores externos.

Gráfico 2. Componentes y factores de la empleabilidad



Fuente: Martín-González (2013)

Destaca el autor nueve factores determinantes de la empleabilidad. El ámbito de los factores individuales estaría integrado por las habilidades y atributos de empleabilidad, las características demográficas, la salud y bienestar de la persona, su aptitud ante la búsqueda de empleo, y su capacidad de adaptabilidad y movilidad. Dentro de las circunstancias personales se ubican las circunstancias familiares, la cultura del trabajo y el acceso a los recursos. Por último, los factores externos estarían conformados por los factores de demanda, relacionados con el mercado de trabajo, y los factores de apoyo, que conciernen principalmente a los servicios de empleo. Existen, no obstante, otras clasificaciones que aglutinan las circunstancias

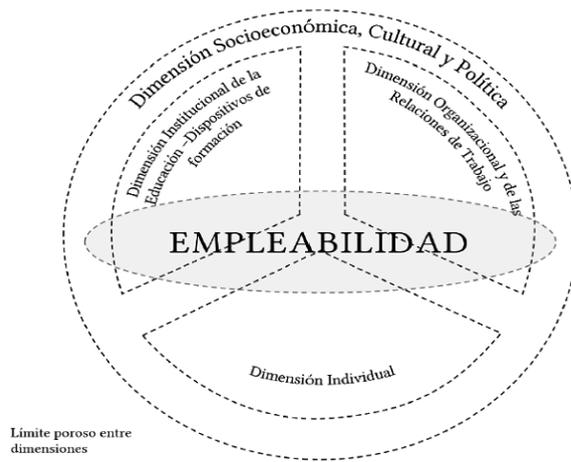
¹⁴ Martínez González, J.A. “La empleabilidad: una competencia personal y una responsabilidad social”, *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, noviembre 2011. Disponible en <https://www.eumed.net/rev/cccss/15/jamg.html>

¹⁵ Sobre el concepto, origen y evolución, Suárez Lantarón, Belén, “Empleabilidad: análisis del concepto”, *Revista de Investigación en Educación*, nº 14 (1), 2016, pp. 67-84. Disponible en <https://revistas.uvigo.es/index.php/reined/article/view/2066/2030>

mencionadas en factores internos (relativos a la persona) y externos (relacionados con el contexto), aunque no suelen introducir nuevos elementos a considerar¹⁶.

En la actualidad, en consecuencia, la empleabilidad sigue haciendo referencia principalmente a la capacidad del individuo para acceder al empleo y mantenerlo y, en cuanto tal, le hace plenamente responsable de esta circunstancia. La evolución del concepto, si bien acentúa la responsabilidad del individuo y suaviza la visión paternalista de las políticas activas de empleo (la obligación de crear empleo y conseguir el pleno empleo), no libera a los poderes públicos y empleadores de la obligación de contribuir a ella¹⁷. La empleabilidad, así deriva también claramente del marco normativo, se erige como una responsabilidad compartida entre individuos, organizaciones e instituciones. Y ello porque la importancia que tienen los factores externos (económicos, laborales y educativos) la convierten en un claro y contundente objetivo de las políticas que deben desarrollar los poderes públicos en estrecha colaboración con los poderes privados, siendo indispensable, entre otras, establecer un marco de interconexión y colaboración permanente, flexible y fluido entre trabajo y formación. Desde esta concepción, la responsabilidad sobre la empleabilidad, tal como se muestra en el gráfico, quedaría distribuida como se especifica a continuación:

Gráfico 3. Dimensiones y responsables en la empleabilidad



Fuente: Botero Sarassa, J y Rentería Pérez, E (2019)

¹⁶ Suárez Lantarón, B., "Empleabilidad: análisis del concepto", *Revista de Investigación en Educación*, nº 14 (1), 2016, pp. 67-84.

¹⁷ Una visión crítica de esta concepción en García-Hernández, J. L. y Cortés Pascual, A., "Análisis de la eficacia de las directivas europeas para mejorar los sistemas de orientación profesional, y su efecto sobre el empleo en la Unión Europea", *Revista Sociológica de Planteamiento Crítico*, V. 13 (2), 2019, pp. 7 y ss.

Tal como se recogen en los estudios analizados, el individuo es el principal responsable de su empleabilidad. Conforme a ello, su obligación consiste en adquirir y desarrollar las competencias para diseñar y gestionar su carrera profesional en función de las circunstancias concurrentes. A estos efectos, se ha destacado la necesidad de que adquiriera las competencias para el desarrollo adecuado de su carrera profesional, tanto con objeto de conseguir un empleo como de conservarlo¹⁸.

No obstante, corresponde a los poderes públicos garantizar el marco adecuado para que se produzca la adquisición y desarrollo de dichas competencias, y ello exige, en virtud de las implicaciones que conlleva la propia noción de empleabilidad: a) la regulación del mercado de trabajo (bajo las exigencias del trabajo decente), de los sistemas formativos (basados en el aprendizaje de competencias y no de contenidos) y del empleo (políticas activas y pasivas); y, b) la articulación y provisión de la financiación necesaria para garantizar su interconexión y efectividad.

Por último, las distintas organizaciones, entre las que se deben destacar los agentes sociales y el resto de organizaciones integradas en el sistema productivo, ostentan la obligación de colaborar con la empleabilidad facilitando el empleo (bajo las exigencias del trabajo decente y respetando las exigencias de la profesionalidad), y la formación en el trabajo a través de las distintas posibilidades y fórmulas establecidas en la normativa legal o convencional (*Work-based learning*).

La distribución de responsabilidades pone de manifiesto la complejidad que encierra el concepto y su conexión directa con la que ostentan los propios mercados de trabajo. De hecho, su reactivación y aplicación en los últimos años es consecuencia de distintos factores, entre los que destacan: a) la evolución de los mercados de trabajo, sometidos a grandes cambios, que han denostado los empleos para toda la vida, implantando un modelo de carrera profesional abrupta, discontinua y no predecible, que requiere el desempeño sucesivo de múltiples empleos y una rápida respuesta y adaptación por parte de las personas trabajadoras; b) la complejidad e imprevisibilidad del mercado de trabajo, que ha mostrado la necesidad de atender un concepto de empleabilidad basado en la persona, en su formación, en sus circunstancias y posibilidades, y en la necesidad de recibir asesoramiento específico sobre cómo enfocar su trayectoria profesional de forma permanente.

Todo ello evidencia que, en las circunstancias actuales, es absurdo pensar que la formación inicial es suficiente para encontrar y mantener un empleo. Muy al contrario, la empleabilidad (y la formación), en cuanto implica la capacidad para identificar y obtener oportunidades laborales, pero también la de adaptarse a trabajos específicos para determinar y materializar las oportunidades de la carrera

¹⁸ Martínez González, J.A., “La empleabilidad: una competencia personal y una responsabilidad social, *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, noviembre 2011.

profesional, debe mantenerse durante toda la vida¹⁹. De ahí la emergencia del término “*lifetime employability*” (empleabilidad para toda la vida), que refiere “la tendencia conductual dirigida a adquirir, mantener y usar calificaciones para hacer frente a un mercado laboral cambiante durante todas las etapas de la carrera profesional”²⁰.

Y en virtud de ello, se torna evidente que, dentro de la empleabilidad, uno de los factores externos fundamentales a considerar son los servicios de apoyo a la empleabilidad, y especialmente, la orientación profesional. La orientación profesional se ubica así en varios escenarios, desempeñando una “función instrumental de adaptación a la globalización económica, como función social que intermedia en las disonancias entre ámbito educativo y mercado laboral, y como función de ayuda al desarrollo personal en el contexto de la necesidad de la formación a lo largo de la vida”²¹.

2.2. La empleabilidad en la Ley de Empleo

En España, el término empleabilidad se consagra en la Ley de Empleo (Ley 3/2023) que, entre múltiples alusiones, la define en su art 3 y la desarrolla en el Capítulo II²². Tal como veremos, a continuación, la empleabilidad se concibe conforme a los parámetros que se han mencionado, esto es, una competencia personal de responsabilidad social que, precisamente por ello, conecta directa e íntimamente con la formación y orientación laboral.

Acogiendo la definición aportada por la OIT, el art. 3 Ley 3/2023, la define como “*conjunto de competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y formación que se les presenten con miras a encontrar y conservar un trabajo*”

¹⁹ Tal como advierte la Comisión Europea: “La educación a una edad temprana sigue siendo fundamental, pero es solo el principio de una vida de constante aprendizaje: desde la educación infantil y la atención a la infancia, pasando por la enseñanza primaria y secundaria y por la enseñanza técnica, la educación y formación profesionales y la educación terciaria, hasta el aprendizaje de adultos. El aprendizaje a lo largo de la vida, incluso a una edad más avanzada, es lo que marcará la diferencia” [COM, 2020. 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*, Bruselas, 2020. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0274&from=EN>].

²⁰ Thijssen, J., Van der Heijden, B., y Rocco, T.: “Employability-Link Model: Current Employment Transition to Future Employment Perspectives”, *Human Resource Development Review*, Vol. 7, No. 2 June 2008, pp. 174 y ss.

²¹ García-Hernández, J. L. y Cortés Pascual, A., “Análisis de la eficacia de las directivas europeas para mejorar los sistemas de orientación profesional...”, op. cit., p. 8.

²² La norma cuenta con 87 alusiones a la empleabilidad, lo que denota la importancia de este nuevo concepto para la política de empleo.

*decente, progresar profesionalmente y adaptarse a la evolución de la tecnología y de las condiciones del mercado de trabajo*²³.

Se muestra con esta definición, que reitera el art. 34, la naturaleza, *conjunto de competencias y cualificaciones transferibles*; las funciones que debe desempeñar, *encontrar y conservar un trabajo decente, progresar profesionalmente y adaptarse a la evolución de la tecnología y de las condiciones del mercado de trabajo*; y los principales instrumentos de la empleabilidad: *la educación y la formación*. Resalta el legislador, por si hubiere alguna duda, que la empleabilidad “*debe producir un ajuste dinámico entre las competencias propias y las demandadas por el mercado de trabajo*”. Con esta última alusión se incide en que el concepto que se maneja es el de empleabilidad para toda la vida, de acuerdo con la visión dinámica de las competencias que se ha impuesto en los últimos años a impulso de las instituciones comunitarias²⁴.

Interesa destacar las referencias que hace la norma respecto de las competencias, especialmente porque únicamente menciona las competencias básicas para la empleabilidad. A estos efectos, el art. 38 identifica la comunicación oral y escrita y el manejo y aprovechamiento de las herramientas digitales y tecnológicas (competencia digital), sin hacer referencia en ningún momento a las competencias específicas de la empleabilidad. Solo la mención a *competencias y cualificaciones transferibles*, indica el tipo de competencias que se requieren, y que se identifican con las competencias transversales para la empleabilidad²⁵.

Encontramos acertada esta sintética alusión dado que deben ser objeto de determinación, definición y adaptación por organismos especializados. Podría sorprender la alusión a las competencias básicas, dado que todas ellas, y no solo las mencionadas, deben integrar todas las facetas formativas, también las amparadas por los servicios públicos de empleo. Entendemos que la referencia se efectúa con objeto de desarmar aquellas posiciones que tienden a asignar competencias

²³ OIT, Recomendación 195, sobre el desarrollo de los recursos humanos: educación, formación y aprendizaje permanente, Ginebra, 2005, art 1.2.d).

²⁴ Recomendación del Consejo, de 22 de mayo, sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente (Texto pertinente a efectos del EEE) (DO C 189 de 4.6.2018). Dicha Recomendación revisa la Recomendación sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente de 2006 (DO L 393/10 de 30.12.2006), al reconocer que la inversión en capacidades y competencias, así como en una visión común y actualizada de las competencias clave, constituye un primer paso para promover la educación, la formación y el aprendizaje no formal en Europa. Ello conlleva el reconocimiento del carácter dinámico de las competencias y la necesidad de actualizar su contenido con carácter periódico.

²⁵ SEPE (Observatorio de Ocupaciones), *13 Competencias Claves para el Empleo: Cuestionario de autodiagnóstico de competencias personales*, 2023. Su definición, delimitación y los modelos disponibles en, Carrizosa Prieto, E., “Las competencias transversales para la empleabilidad y su integración en la educación universitaria”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Volumen 7, núm. 1, 2019, pp. 92 y ss.

a niveles educativos, proscribiendo su movilidad o traslación a otros superiores o inferiores.

Definida en estos términos, el art 35 de la norma se ocupa expresamente del reparto de obligaciones entre los distintos sujetos implicados. En primer lugar, la empleabilidad o más exactamente, su mantenimiento y mejora, se configura como un derecho y como una obligación de los demandantes de los servicios de empleo, que deriva del mandato constitucional contenido en el art 35 CE²⁶. La configuración como un deber, destaca la doctrina especializada, responsabiliza “a la persona trabajadora de su falta de competencias profesionales, de su no adaptación a los cambios del mercado de trabajo y en definitiva de su inactividad laboral”²⁷. Destaca, que además de una obligación, las competencias, o el cúmulo de competencias que integra la empleabilidad, se plasme como un derecho de las personas demandantes de empleo, derivado directamente del derecho al trabajo. Esta circunstancia confirma claramente su carácter de responsabilidad social, en cuanto obliga a los poderes públicos a facilitar la empleabilidad desde distintas perspectivas.

Efectivamente, tras hacer este reconocimiento, el segundo apartado del precepto se ocupa de definir cuáles son las responsabilidades de los poderes públicos. Al centrarse en la regulación del empleo, la norma alude al Sistema Nacional de Empleo, integrado por entidades y organismo públicos y privados, que tiene como obligación fundamental orientar todas sus actuaciones al mantenimiento y mejora de la empleabilidad de los demandantes de empleo. Especifica la norma que también las políticas de protección frente al desempleo, esto es, las políticas pasivas de empleo, han de guiarse por esa misma orientación, “*de modo que las personas beneficiarias no deben verse abocadas a la toma de decisiones que vayan en detrimento de su profesionalidad y de su capacidad de mejorar en el mercado de trabajo*”.

Establecidos en estos sintéticos términos el ámbito de responsabilidades, se desarrollan las principales obligaciones públicas en torno a la empleabilidad, tanto en términos genéricos (políticas de empleabilidad) como específicos (atención específica a las personas desempleadas).

²⁶ Montoya Melgar, A., y Sempere Navarro. Antonio V., Cuestiones básicas sobre la regulación del empleo, Revista Española de Derecho del Trabajo, núm. 265/2023, (BIB 2023\1525).

²⁷ Guerrero Vizuite, E., “La configuración del empleo en la ley 3/2023: ¿una reestructuración para superar las deficiencias del mercado de trabajo o simple continuismo?”, en *Empleo y protección social Comunicaciones del XXXIII Congreso Nacional de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Ministerio de Trabajo y Economía Social, Subdirección General de Informes, Recursos y Publicaciones, 2023, pp. 163 y ss. En el mismo sentido, Ramos Quintana, M. I., “Empleabilidad: una crítica al concepto desde el Derecho del Trabajo”, *Trabajo y Derecho: Nueva Revista de actualidad y relaciones laborales*, núm. 97, 2023.

Así, el art 36 se ocupa de la medición de la mejora de la empleabilidad, a través de la articulación y aplicación de varias tasas: tasa de empleabilidad, tasa de intermediación y tasa de cobertura; todo ello mediante el uso de las tecnologías que se especifican en el art. 17 LE: *análisis de datos, evidencias estadísticas y el análisis del mercado de trabajo*. A través de ellos se determinarán: *a) los patrones de atención a las personas demandantes de empleo (itinerarios individuales y sus servicios asociados), siempre que muestren evidencias estadísticas de su relación con la mejora de la empleabilidad; b) la tasa de mejora de la empleabilidad, en la que se tendrá en cuenta los parámetros directamente relacionados con la incorporación de las personas al mercado de trabajo, la promoción de su nivel laboral y formativo, y en particular la adquisición de las competencias y habilidades más demandadas por el mercado de trabajo y que sean adecuadas a su perfil profesional; c) la tasa de intermediación, que permitirá medir el impacto de las atenciones a las personas en sus transiciones al empleo y la efectividad en la atención a las empresas que solicitan cubrir sus puestos vacantes; y d) la tasa de cobertura, que ofrecerá una medida del nivel de protección frente al desempleo del conjunto de personas que se encuentren en esa situación.*

De todos estos elementos, la tasa de mejora de empleabilidad, así como las evidencias estadísticas ofrecidas por los patrones de atención, tienen como finalidad complementaria servir de apoyo y aportar fiabilidad a la labor de orientación profesional. Por otro lado, la aplicación de herramientas de apoyo a la toma de decisiones basadas en el análisis de datos, en las evidencias estadísticas y en el análisis del mercado de trabajo, contribuirá a identificar en cada momento qué personas o colectivos de personas están encontrando mayores dificultades para acceder al empleo, así como la intensidad de esas dificultades.

El art. 37 hace referencia al catálogo de instrumentos de la empleabilidad, encomendando al Sistema Nacional de Empleo su mantenimiento y actualización. Sobre el catálogo, muy escuetamente, se establece: a) la necesidad de que su eficacia haya sido contrastada a través de programas de evaluación; b) que orienten las acciones de los itinerarios individuales en función del perfilado trazado, teniendo en cuenta las circunstancias que ocasionan discriminación y los colectivos identificados como prioritarios (art. 50 LE); y, c) que su actualización se realice conforme a las mejores prácticas desarrolladas y evaluadas en los distintos ámbitos territoriales del Sistema Nacional de Empleo y en otros estados miembro del Espacio Económico Europeo.

3. LA ORIENTACIÓN PROFESIONAL COMO CLAVE DEL SISTEMA

Como se ha destacado en el apartado anterior, unos de los factores más importantes de la empleabilidad, en el contexto actual, es la orientación profesional; una institución que ha estado presente en el conjunto de normas e instituciones que

estamos considerando, tanto en el ámbito educativo como en el del empleo. No obstante, desde hace algunos años se vienen reclamando cambios en su concepción con objeto de promover y garantizar la efectividad de las políticas activas de empleo.

3.1. La importancia de la orientación profesional

Las primeras referencias a la orientación profesional, como institución o práctica dirigida a resolver y prevenir los problemas de empleo, aparecen a principios del siglo XX de la mano de F. Parsons. En su obra póstuma, *Choosing and Vocation*, se refiere a ella con el término “*Vocational Guidance*”, señala la conveniencia de que forme parte de la actividad de los centros públicos (de enseñanza) y de que sea atendida por especialistas en la materia²⁸. Años más tarde, en 1935, partiendo de estos mismos principios (carácter público, permanente y profesional), aparece la primera definición de la institución: “proceso de asistencia individual para la selección de una ocupación, preparación para la misma, inicio y desarrollo en ella”²⁹.

Sin embargo, aunque desde el principio la institución se considera un proceso que debe guiar el acceso al empleo y el desarrollo de la profesión, las prácticas instauradas en la generalidad de los países se centraron únicamente en el acceso al mercado de trabajo (y no en la permanencia); y se desarrollaron, específicamente, en el momento de elegir estudios universitarios o de formación profesional. Esta es la razón de que, durante muchos años, la orientación profesional se realizara preponderantemente en el ámbito educativo y a través de la orientación educativa. No obstante, la paulatina evolución de los mercados de trabajo y las divergencias que han ido evidenciando respecto de los sistemas educativos, provocaron el fortalecimiento de la orientación profesional en el ámbito del empleo.

Aunque la necesidad de formación permanente se viene destacando desde hace ya unos años, y entendemos que está asumida por la sociedad en la generalidad de los países desarrollados, lo cierto es que la complejidad de los mercados de trabajo y de los factores que están incidiendo en ellos, cada vez más bruscos y acelerados, la convierten en una materia difícil de abordar desde el plano individual³⁰. A ello se debe añadir el déficit cultural que existe, dependiendo de las distintas sociedades, sobre las competencias y habilidades que requieren las distintas profesiones, así

²⁸ Parson, F., *Choosing and Vocation*, Boston, Houghton Mifflin Co., 1909. La investigación se basa en la experiencia desarrollada con la implementación de la primera oficina vocacional para jóvenes en Boston (“*Vocational Bureau*”). Disponible en: <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=hvd.hw20ma&seq=29>

²⁹ Fitch, J., *Vocational guidance in action*, Columbia, 1935. Disponible en: <https://archive.org/details/vocationalguidan05john/page/14/mode/2up>

³⁰ Barnes, S.A., Bimrose, J., y Brown, A., *Lifelong guidance policy and practice in the EU: trends, challenges and opportunities: final report*. Luxembourg: Publications Office, 2020, p. 3.

como sobre los procedimientos para adquirirlas, desarrollarlas y mantenerlas. Todos estos factores convierten en imprescindible la intervención pública en materia de orientación profesional con objeto de *”garantizar los servicios, las herramientas y los recursos de orientación responden realmente a las necesidades de los usuarios”*³¹. Solo así se podrá capacitar a las personas trabajadoras para diseñar y gestionar su carrera profesional en función de las circunstancias concurrentes, anticiparse a los cambios y adaptarse a ellos.

En definitiva, si la empleabilidad y la formación han de ser permanentes, la orientación profesional, como responsabilidad pública, también lo debe ser. Así lo pone de manifiesto el Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (en adelante CEDEFOP):

*“Los itinerarios tradicionales de aprendizaje y desarrollo profesional se están sustituyendo por rutas más dinámicas y desiguales y por períodos de trabajo más cortos. Los contextos de aprendizaje y trabajo, más complejos y en constante evolución, dirigen más la atención hacia el aprendizaje continuo y la movilidad individual, por lo que la orientación permanente resulta crucial. Mejora el acceso de las personas a la información profesional, les ayuda a evaluarla y les permite desarrollar diversas capacidades a lo largo de su carrera profesional”*³².

Esta es la razón por la que, desde los organismos especializados, especialmente los relacionados con la UE, se haya venido reclamando desde hace años una nueva configuración de esta institución. Así, los análisis realizados destacan que, si bien la orientación y la orientación permanente (*Lifelong Guidance LLG*) aluden a procesos y actividades que ayudan a las personas a tomar decisiones o elecciones informadas sobre su educación, formación y trayectoria laboral, la primera se produce puntualmente en momentos de transición (es reactiva), mientras que la segunda permanece durante toda la carrera profesional (es proactiva). Es, en consecuencia, un proceso en el que las personas pueden y deben participar a lo largo de sus vidas y abarca el desarrollo de estrategias, competencias y habilidades para gestionar las transiciones³³.

Efectivamente, la Resolución del Consejo (UE) de 2008, sobre una mejor integración de la orientación permanente en las estrategias de aprendizaje permanente, define la orientación como “un proceso continuo que permite a los

³¹ CEDEFOP, *Seguimiento y evaluación de los sistemas de orientación permanente en toda Europa*, Thermi (Grecia), 2024.

³² CEDEFOP, *Seguimiento y evaluación de los sistemas de orientación permanente en toda Europa*, op. cit. p. 1.

³³ Barnes, S.A., Bimrose, J., y Brown, A., *Lifelong guidance policy and practice in the EU: trends, challenges and opportunities: final report*. Luxembourg: Publications Office, 2020, pp. 3 y ss.

ciudadanos, a cualquier edad y en cualquier momento de sus vidas, identificar sus capacidades, competencias e intereses, tomar decisiones educativas, formativas y ocupacionales y gestionar sus trayectorias vitales individuales en el aprendizaje, el trabajo y otros entornos en los que se adquieren y/o utilizan esas capacidades y competencias. La orientación incluye actividades individuales o colectivas de información, de consultas, de evaluación de competencias, de apoyo y de enseñanza de las competencias necesarias para la toma de decisiones y para la gestión de la carrera”³⁴.

La Resolución conmina a los Estados a reforzar el papel de la orientación permanente en el marco de las estrategias nacionales de educación y formación permanente y, en aras de acompañar las transiciones a lo largo de la vida de los ciudadanos, a aplicar una serie de principios rectores: 1) favorecer la adquisición permanente de capacidades de orientación; 2) facilitar el acceso de todos los ciudadanos a los servicios de orientación; 3) desarrollar la garantía de calidad de los servicios de orientación; 4) fomentar la coordinación y la cooperación de los distintos protagonistas a niveles nacional, regional y local.

Instrumentos más recientes vuelven a incidir en la misma cuestión. Así, en 2016, la Comisión Europea impulsó un paquete de medidas para favorecer e impulsar las capacidades de los ciudadanos europeos. El instrumento, conocido como *Agenda Europa de Capacidades*, tenía como objetivo fundamental alentar a las personas a adquirir y a desarrollar capacidades a lo largo de su vida³⁵. Para su consecución se proponían una serie de reformas dirigidas a tres objetivos específicos: a) desarrollar capacidades de mayor calidad y más adecuadas que puedan adaptarse a la rápida evolución de las necesidades de capacitación del mercado de trabajo, incidiendo muy especialmente en la competencia digital y en las competencias transversales; b) dotar a todas las personas de un conjunto mínimo de capacidades básicas (lectura, escritura, cálculo y digitales); y, c) hacer más comprensibles las cualificaciones con objeto de fomentar la movilidad en el territorio europeo.

Solo cuatro años más tarde, en 2020, la Comisión vuelve a abordar esta cuestión a través de la Comunicación *Agenda de Capacidades Europea para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia*, con la que pretende afrontar, a través del impulso de las capacidades, una doble transición del mercado de trabajo: verde y digital (afectadas por importantes aspectos demográficos);

³⁴ Diario Oficial de la Unión Europea de 13/08/2008. C 319/4. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A42008X1213%2802%29>

³⁵ COM, 2016. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Una nueva Agenda de Capacidades para Europa. Trabajar juntos para reforzar el capital humano, la empleabilidad y la competitividad. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0381&rid=7>

transformaciones que demuestran “la necesidad de un cambio sin precedentes en los conjuntos de capacidades para aprovechar todo su potencial”. Para encarar estas cuestiones, la Comisión plantea 4 pilares que se deben desarrollar a través de 12 acciones financiadas, tal como muestra la siguiente tabla.

Tabla 1. Agenda de Capacidades Europea. Acciones

Pilar 1. Trabajar de forma conjunta en favor de las Capacidades
Acción 1: Pacto para las Capacidades
Pilar 2. Acciones para asegurar que las personas tengan las capacidades adecuadas para el empleo
Acción 2: Reforzar la información estratégica sobre capacidades
Acción 3: Apoyo de la UE a la acción estratégica nacional de capacitación
Acción 4: Propuesta de Recomendación del Consejo sobre educación y formación profesionales en materia de educación y formación profesionales para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia
Acción 5: Implementación de la Iniciativa Europea sobre Redes de Universidades y de la capacitación de científicos
Acción 6: Capacidades para apoyar la doble transición (transición verde y digital)
Acción 7: Aumentar el número de titulados en CTIM y fomentar las capacidades emprendedoras y transversales
Acción 8: Fomentar las capacidades para la vida
Pilar 3. Desarrollo de herramientas e iniciativas que faculten a las personas para adquirir capacidades durante toda la vida (aprendizaje permanente)
Acción 9: Iniciativa sobre cuentas de aprendizaje individuales
Acción 10: Un enfoque europeo de las microcredenciales
Acción 11: Nueva plataforma Europass
Pilar 4. Un marco para desbloquear inversiones en Capacidades
Acción 12: Mejorar el marco facilitador para desbloquear las inversiones de los Estados miembros y las inversiones privadas en capacidades

Fuente: Elaboración propia

El conjunto de propuestas se dota de líneas de financiación con la finalidad de conseguir una serie de objetivos relacionados con la participación de la ciudadanía en actividades de aprendizaje. A los efectos que interesan a este análisis, aunque todas las acciones se relacionan con la formación y la orientación profesional, es destacable como la orientación se sitúa en el centro de muchas de ellas: acciones estratégicas nacionales de mejora de las capacidades (Acción 3); fomentar las capacidades para apoyar la doble transición (Acción 6); iniciativas que impulsen las cuentas de aprendizaje individuales (Acción 9); y, las que fomenten la formación a través de microcredenciales (Acción 10)³⁶. Así mismo, no se puede obviar que

³⁶ COM, 2020. 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*

además del Pilar 2 (Acciones para asegurar que las personas tengan las capacidades adecuadas para el empleo), el Pilar 3, centrado en el desarrollo de herramientas e iniciativas que faculten a las personas para adquirir capacidades durante toda la vida (aprendizaje permanente), reconoce expresamente la necesidad de apoyar a las personas en sus itinerarios de aprendizaje permanente y en el desarrollo de sus competencias.

Para terminar con este recorrido por las iniciativas de la UE, se debe destacar la Recomendación de la Comisión sobre un apoyo activo eficaz para el empleo (EASE)³⁷ y los Planes de acción relativos al Año de las Capacidades (2023)³⁸, muy especialmente el enfoque de las habilidades y de los instrumentos de apoyo que contienen ambos instrumentos. Se adopta en ellos una visión holística del apoyo público a los procesos y planes profesionales individuales a lo largo de la trayectoria de la vida. Esto incluye, de un lado, la consideración de los aprendizajes y experiencias profesionales anteriores como factores importantes para las transiciones, la integración en el mercado laboral y el aprendizaje permanente en la edad adulta; y, de otro, la adquisición de habilidades de gestión de la carrera y el desarrollo de la adaptabilidad profesional en todos los sectores de la educación, la formación y el mercado laboral. Desde esta concepción, la orientación permanente se ubica en el núcleo de las disposiciones de desarrollo profesional a lo largo de la vida de las personas y engloba el desarrollo de estrategias, competencias y habilidades para gestionar las transiciones³⁹.

la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia, Bruselas, 2020. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0274&from=EN>.

³⁷ Recomendación (UE) 2021/402 de la Comisión, de 4 de marzo de 2021, sobre un apoyo activo eficaz para el empleo tras la crisis de la COVID-19 (EASE) (DO L 80 de 8.3.2021). La Recomendación incide en que los Estados garanticen un mayor apoyo por parte de los servicios de empleo a las transiciones laborales, destacando: a) que debe tratarse de un apoyo individualizado, como asesoramiento, orientación y asistencia práctica a los solicitantes de empleo, especialmente a los jóvenes; b) que debe prestarse especial atención a los empleados afectados por la reestructuración de empresas a fin de conseguir otro empleo, dentro o fuera de sus respectivas organizaciones empresariales; c) que los servicios públicos de empleo deben tener los recursos necesarios para cumplir con sus funciones.

³⁸ Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el Año Europeo de las Capacidades 2023. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52022PC0526>

³⁹ CEDEFOP, *Towards European standards for monitoring and evaluation of lifelong guidance systems and services. A preliminary list of indicators for quality frameworks*, Thermi (Grecia), 2023; Barnes, S.A., Bimrose, J., y Brown, A., *Lifelong guidance policy and practice in the EU...*, *op. cit.*, pp. 5 y ss.; OECD, *Career guidance for adults in a changing world of work, Getting Skills Right*, Paris, OECD Publishing, 2021; OECD, *How youth explore, experience and think about their future: a new look at effective career guidance*, Paris, OECD Publishing, 2021.

3.2. La orientación profesional en la Ley de Empleo

La Ley 3/2023 da una importante trascendencia a la orientación profesional. El propio Preámbulo advierte la necesidad de abordar esta institución por imperativo del cambio tecnológico y la necesidad de garantizar una transición rápida y beneficiosa para el conjunto de la ciudadanía. Desde esta perspectiva, es fundamental *“aumentar significativamente la capacidad de las instituciones laborales para recualificar, orientar y ayudar a las personas que buscan empleo”*.

Ello requiere necesariamente, así lo afirma la disposición, la reforma de las políticas activas de empleo en diversos sentidos⁴⁰: *“a) modernizar el Portal Único de Empleo mediante el uso de inteligencia artificial y demás herramientas para mejorar la eficacia y la eficiencia de la adecuación entre la oferta y la demanda; b) aumentar la competencia y la productividad de la economía, la ampliación y mejora de los servicios de orientación para personas desempleadas con objeto de proporcionar una orientación de calidad y personalizada; c) la consecución de la máxima coordinación entre la Agencia Española de Empleo, los servicios de empleo autonómicos, los sindicatos, las organizaciones empresariales y las entidades educativas para vertebrar respuestas público-privadas coherentes e integradas a escala nacional; d) el aumento de la financiación de las políticas activas mediante el establecimiento de una ratio orientador/persona desempleada u otros indicadores objetivos que permitan ir cerrando la brecha relativa que existe entre España y los países de la UE-8; e) la creación de un sistema de evaluación y monitorización de las políticas activas eficaz mediante una sistematización de toda la información y la inclusión de criterios clave como el éxito de inserción laboral o la calidad del empleo conseguido”*.

Donde con más claridad se aprecia el concepto de orientación que acoge la norma, es precisamente en la regulación de la cartera de servicios a disposición de los usuarios. La Ley 3/2023 se ocupa de esta cuestión en su Título IV, titulado “Servicios garantizados, compromisos y cartera de servicios”, y concretamente, en el Capítulo I. “Servicios garantizados y compromisos de las personas demandantes de servicios de empleo y las empresas”. Y, aunque el texto legislativo no se refiere a ella como orientación permanente, ni de la regulación legal de sus características y sus funciones parece derivar tal naturaleza, es importante tener en cuenta que sí se menciona, como principio inspirador, en el Real Decreto 1069/2021, de 4 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Apoyo Activo al

⁴⁰ Las políticas activas de empleo se definen como *“el conjunto de decisiones, medidas, servicios y programas orientados a la contribución a la mejora de la empleabilidad y reducción del desempleo, al pleno desarrollo del derecho al empleo digno, estable y de calidad, a la generación de trabajo decente y a la consecución del objetivo de pleno empleo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 35 y 40 de la Constitución y en el marco de la estrategia coordinada para el empleo de la Unión Europea. La eficacia de la política de pleno empleo se referirá al cumplimiento de los objetivos señalados por la política europea de empleo”* (art. 2 de la Ley 3/2023).

Empleo 2021-2024⁴¹, y en el Real Decreto 438/2024, de 30 de abril, por el que se desarrolla la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo y los servicios garantizados establecidos en la Ley 3/2023, de 28 de febrero⁴².

El artículo 56 diseña el catálogo de servicios que garantiza el Servicio Nacional de Empleo a los usuarios con un objeto bien definido: *facilitar el acceso a un empleo decente y de calidad y la mejora de la empleabilidad de las personas demandantes de servicios de empleo*. Entre estos servicios destaca por su importancia y regulación la orientación profesional, que debe abarcar tanto las aspiraciones de empleo por cuenta ajena como el emprendimiento o autoempleo. De todas las herramientas y servicios que se mencionan, hay tres que son fundamentales para encauzar adecuadamente la orientación profesional: el perfil individualizado del usuario, el itinerario o plan personalizado y la tutorización y asesoramiento individual. Junto a ellos, se mencionan otros que constituyen elementos o herramientas accesorias o complementarias, aunque no por ello menos importantes.

Efectivamente, precisamente para facilitar, entre otros, los servicios de orientación profesional se establecen una serie de herramientas que, aun instrumentales, son fundamentales para alcanzar los fines de las políticas activas de empleo, especialmente la relativa a mejorar la empleabilidad. Así, por ejemplo, cabe destacar la articulación de un canal de recepción de los servicios, entre ellos la orientación, que puede ser presencial o no presencial, pero en todo caso, accesible para la persona usuaria. A estos efectos, se incide en la necesidad de facilitar la accesibilidad a las actividades y servicios y el desarrollo de los propios itinerarios formativos personalizados por canales no presenciales, con objeto de garantizar su efectividad y facilitar posibilidades de adaptación, así como la prestación del servicio con carácter presencial para posibilitar el acceso a toda la ciudadanía.

De importancia fundamental es también el expediente laboral personalizado único, que debe integrar la generalidad de los elementos: el perfil individualizado de la persona demandante de servicios públicos de empleo, el itinerario o plan personalizado de actuación, el acuerdo de actividad, las actividades desarrolladas,

⁴¹ BOE núm. 292, de 7 de diciembre de 2021: “1) Enfoque centrado en las personas y en las empresas. El enfoque estratégico de las políticas activas de empleo y, por tanto, de la nueva Estrategia, debería evolucionar con el fin de garantizar determinados servicios a través de procesos de apoyo y acompañamiento a lo largo de toda la vida laboral, tomando como referencia el «derecho al apoyo activo para el empleo» que prevé el Pilar Europeo de Derechos Sociales. Para ello, se configurará un grupo de trabajo [...] Este enfoque de las políticas activas de empleo centrado en las personas debe ser compatible con la atención prioritaria de las personas más vulnerables [...] La orientación personalizada de las políticas activas de empleo también debe basarse en un enfoque holístico, que tenga en cuenta el conjunto de las circunstancias condicionantes del acceso y del mantenimiento del empleo, ofreciendo una atención integrada en forma de itinerarios que permitan combinar servicios y programas de activación en función de las necesidades concretas y, a la vez, en forma coordinada con las medidas de protección y de intervención social”.

⁴² BOE núm. 106, de 1 mayo de 2024.

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.

Antes de analizar los elementos nucleares de la orientación profesional, es necesario destacar que dicho servicio se ofrece previa demanda del usuario, sin que se ofrezca *motu proprio* a cualquier persona que se integre en el sistema. Con esta regulación, la norma huye de la universalidad que ofrecía su predecesora, que preveía la entrevista de diagnóstico individualizada y la elaboración del itinerario individual y personalizado de empleo para todas las personas desempleadas⁴³.

3.2.1. El perfil individualizado del usuario

Una vez solicitado el servicio, el primer paso de la orientación es la elaboración de un perfil individualizado del usuario. Este instrumento tiene por objeto evaluar al demandante de los servicios de empleo, con objeto de diseñar un itinerario personalizado formativo y/o de búsqueda activa de empleo o de emprendimiento adecuado. La elaboración del perfil, y la valoración de la empleabilidad que conlleva, requiere un diagnóstico previo de la situación de partida de la persona demandante de empleo, que tendrá en cuenta los siguientes aspectos:

- a) habilidades, competencias, formación y experiencia profesional.
- b) edad o pertenencia a colectivos prioritarios, situación familiar, ámbito territorial.
- c) tiempo y motivos de desempleo, percepción de prestaciones o ayudas económicas a la activación.
- d) cualquier otra variable personal o social que pueda ser relevante, en función de las necesidades y expectativas.
- e) las situaciones de interseccionalidad que puedan concurrir.

La evaluación derivada del perfil individualizado, que deberá destacar los factores personales y profesionales favorables, así como los principales obstáculos de acceso al empleo, incluidas las posibles desigualdades, habrá de facilitarse en el plazo de tres meses desde que se solicitó el servicio de orientación, o de cuatro meses si concurren “razones excepcionales sobrevenidas como consecuencia de la estacionalidad”⁴⁴.

⁴³ El art. 29 del Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre.

⁴⁴ Art 56 de la Ley 3/2023 y art. 12 del Real Decreto 438/2024, de 30 de abril.

3.2.2. *El itinerario o Plan individualizado*

Efectuada la evaluación, el servicio de empleo elaborará, con la colaboración de la persona usuaria, un itinerario o plan personalizado adecuado al perfil, que detallará las actividades propuestas para mejorar la empleabilidad, teniendo en cuenta 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, así como las necesidades de conciliación de la vida familiar y laboral⁴⁵. Establece la regulación unos contenidos mínimos irrenunciables:

- a) La identificación 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, para su formación continua y para la actualización permanente que requieran los cambios del mercado de trabajo (“adaptarse a las necesidades de transformación productiva o a los cambios paulatinos en la forma de trabajo y a las exigencias de nuevas competencias”).
- b) La identificación de alternativas laborales o de emprendimiento a las que puede acceder la persona demandante de servicios de acuerdo con su perfil profesional, las necesidades específicas de las distintas etapas vitales y las necesidades del sistema productivo.
- c) La identificación de las actuaciones de búsqueda activa de empleo que, de acuerdo con su perfil y sus necesidades de conciliación, la persona usuaria deba realizar.

El Itinerario o plan personalizado debe contener, de acuerdo con las previsiones reglamentarias, un desarrollo planificado de las distintas acciones que incluya y requerirá el acompañamiento del tutor o tutora de empleo, de forma puntual o continuada en el tiempo, para las personas demandantes de servicios de empleo que han sido perfiladas. La función de dicha tutela es aportar “información sistematizada y relevante que permita a la persona asesorada alcanzar un mayor conocimiento sobre sus capacidades e intereses y definir y alcanzar con más seguridad sus objetivos”.

Este itinerario o plan personalizado conformará el acuerdo de actividad suscrito entre el servicio público de empleo y la persona usuaria. Reitera la disposición reglamentaria que las actividades a desarrollar en el plan personalizado se consensuarán con la persona usuaria, y será objeto de modificación a medida que se vayan cumpliendo los hitos de empleabilidad fijados.

Existen, no obstante, previsiones reglamentarias que no parecen muy acordes con la coherencia y homogeneidad que deben presentar los servicios de orientación profesional. Destaca el art. 14 del Real Decreto 438/2024, que recoge el derecho de las personas demandantes de los servicios de empleo a disponer de su itinerario o

⁴⁵ Art 56 de la Ley 3/2023 y art. 14 del Real Decreto 438/2024, de 30 de abril.

plan de actuación individualizado en el plazo máximo de un mes, a contar desde la elaboración de su perfil, y previa petición por su parte o de su tutora. Por otro lado, configura un procedimiento que, en función las competencias que tenga la persona demandante de empleo (técnico-profesionales, transversales y personales) y de factores socioculturales, geográficos y laborales, divide en las siguientes fases: a) acogida e información; b) formulación o reformulación de objetivos profesionales y de adecuación de estos objetivos a las medidas y programas de apoyo activo al empleo; y, c) fase de diseño de itinerario o plan personalizado.

La regulación reglamentaria más que aclarar la regulación legal, la enturbia, dado que no establece un itinerario claro sobre los distintos servicios, cuando claramente debiera ser así. La solicitud de los servicios de orientación debe dar lugar, como regla general, al acceso el perfil individualizado del usuario, el itinerario o plan personalizado y la tutorización y asesoramiento individual, salvo que las circunstancias personales no requieran la totalidad de dichos servicios. Si embargo, la regulación reglamentaria no establece una interconexión ágil entre los mismos, lo que puede dificultar y ralentizar su prestación innecesariamente.

3.2.3. Tutorización individual, asesoramiento continuado y atención personalizada

El tercer servicio ofrecido es el de tutorización y asesoramiento propiamente dicho. Menciona la regulación una tutorización individual, asesoramiento continuado y atención personalizada, presencial y no presencial, libre de sesgos y estereotipos de cualquier índole, especialmente de género, edad, origen, etnia y discapacidad⁴⁶.

La tutorización, así lo especifica la Ley 3/2023, se prestará durante las transiciones laborales, bien entre la educación y el empleo o entre situaciones de empleo y desempleo, y prestará atención a las necesidades específicas de las distintas etapas vitales, en particular aquellas que producen mayor alejamiento del mercado laboral (maternidad, cuidado de personas menores o mayores, situación socio sanitaria y/o de los tratamientos prescritos).

La tutorización tiene como principal objetivo acompañar a la persona demandante de los servicios de empleo en la ejecución del itinerario personalizado para el empleo, en su revisión y actualización con objeto de mejorar su empleabilidad. Debe ser integral, de forma que abarque:

- a) La información y el asesoramiento necesarios para la definición del currículo, 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.

⁴⁶ Art 56 de la Ley 3/2023 y art. 13 del Real Decreto 438/2024, de 30 de abril.

- b) Un seguimiento individual y personalizado de las actuaciones que la persona usuaria realice en ejecución de su itinerario y que determinarán, en su caso, su revisión.

Junto al servicio de tutorización, se configura el de asesoramiento, del que poco regula la norma legal. Interesa destacar que los servicios de asesoramiento no solo se enfocan hacia el trabajo por cuenta ajena, sino que integran también el autoempleo. A estos efectos, la norma garantiza el “asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento con garantías, con apoyo integral y acompañamiento a la activación de proyectos viables, incluida la realización de una auditoría de viabilidad [...]. Se prestará especial soporte a iniciativas generadoras de trabajo autónomo, constitución de entidades de economía social y a la dinamización del desarrollo económico local”.

Adicionalmente y aunque se trata de ámbitos distintos, el asesoramiento de los servicios de empleo también abarca “la búsqueda de medidas de protección social que permitan el mantenimiento de un nivel de vida digno durante el proceso de búsqueda de ocupación, bien a través de las prestaciones del sistema de Seguridad Social, bien a través de ayudas de empleo accesorias a los servicios del Servicio Público de Empleo”. La previsión cobra pleno sentido si consideramos, como ha destacado de forma reiterada la OIT, que una transición justa (y debemos recordar que estamos afectados por una doble transición) exige “reforzar los regímenes de protección en caso de desempleo, combinando mecanismos de financiación contributivos y basados en los impuestos, ofreciendo al mismo tiempo formación y perfeccionamiento de las competencias, servicios de colocación y otras medidas adecuadas para apoyar a las empresas y a los trabajadores de los sectores que sufren los efectos negativos de las transformaciones del mundo del trabajo”⁴⁷.

En materia de asesoramiento, que no debe confundirse con la tutorización, es la norma reglamentaria la que desarrolla el asesoramiento continuado, del que especifica que abarcará uno o varios de los siguientes servicios:

- a) Asesoramiento técnico sobre situación del mercado de trabajo, perfiles profesionales demandados, programas o actuaciones de políticas activas de empleo y servicios del Sistema Nacional de Empleo⁴⁸.
- b) Asesoramiento técnico sobre la oferta formativa de los sistemas de formación existentes, programas de activación para el empleo ajustados a sus necesidades

⁴⁷ OIT. *Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022: La protección social en la encrucijada, en busca de un futuro mejor*, 2022, p. 176.

⁴⁸ Consiste en informar sobre datos o circunstancias relativas al mercado de trabajo y los programas o actuaciones de políticas activas de empleo que puedan resultar de utilidad para incrementar las oportunidades de empleo o de mantenimiento del empleo y la promoción profesional de la persona tutorizada, incluida la información acerca de los servicios de empleo garantizados y los métodos de acceso a los mismos.

y acreditación de las competencias adquiridas a través de la experiencia u otras vías formales o informales de formación⁴⁹.

- c) Asesoramiento en la aplicación de técnicas para la búsqueda activa de empleo⁵⁰.
- d) Asesoramiento y apoyo técnico para la definición del currículum, que reflejará el perfil de la persona asesorada en términos de competencias⁵¹.

También respecto de estas instituciones, tutorización y asesoramiento, cabe destacar la aparente ambigüedad y confusión de la norma reglamentaria, que no aclara suficientemente cuando procede los servicios de tutorización y cuando los de mero asesoramiento. El asesoramiento continuado, de otro lado, lo es respecto de los servicios de empleo y no tanto respecto de los usuarios de los servicios (personas desempleadas y/o ocupadas).

4. A MODO DE CONCLUSIÓN: HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE LA ORIENTACIÓN PROFESIONAL PERMANENTE

En los cuatro últimos años, especialmente a raíz de la crisis generada por la COVID-19, y los mecanismos de recuperación activados en el ámbito de la UE, el Gobierno de España ha implementado una serie de reformas en el marco del *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (2021-2024)*, que tienen como objetivo fundamental, siguiendo las directrices comunitarias, la modernización de instituciones y políticas públicas para hacer frente a los grandes cambios económicos y sociales que afectan a la humanidad. Entre ellos se da una importancia capital al trabajo como herramienta clave para la integración social de la ciudadanía en la generalidad de los países de nuestro entorno. Las múltiples y aceleradas transiciones

⁴⁹ Se trata de ofrecer asesoramiento especializado sobre los requerimientos formativos del mercado laboral para el desempeño de la ocupación pretendida; aportación de instrumentos de análisis de la evolución de dichos requisitos para efectuar el continuo autodiagnóstico de posibles brechas entre las competencias adquiridas y las comúnmente requeridas por las personas empleadoras, para posibilitar la cualificación o recualificación; información sobre la formación específica disponible en cualquiera de los sistemas, en el momento del asesoramiento, que incluyan acciones formativas cuya superación permita la adquisición efectiva, o el incremento sensible, de competencias que redunden en una mayor capacidad de inserción o de mantenimiento del empleo y la promoción profesional de la persona asesorada.

⁵⁰ Debe suministrar información y entrenamiento en el manejo básico de medios, técnicas y herramientas accesibles para la búsqueda de empleo por cuenta ajena adaptados al perfil profesional de la persona asesorada, incluyendo el acceso a los medios de autoevaluación de competencias profesionales, detección de posibles lagunas curriculares, así como las fórmulas de acceso a los medios y servicios para su cobertura.

⁵¹ Se ocupa de ofrecer información y entrenamiento en el manejo básico de medios, técnicas y herramientas accesibles para la elaboración del historial profesional sobre el que construir cada uno de los currículos con los que concurrir a cada oferta concreta, así como las técnicas de adaptación de las competencias a los requerimientos de la oferta de empleo.

(digital, climática, etc.) cuestionan los sistemas productivos, provocando en ellos rápidas transformaciones que ponen en jaque el trabajo tal como lo conocíamos hasta hace unos años.

En la actualidad, lo habitual es una carrera profesional abrupta, discontinua y no predecible, que requiere el desempeño sucesivo de múltiples empleos y una rápida respuesta y adaptación por parte de las personas trabajadoras a las exigencias del mercado de trabajo. Estas circunstancias provocan la necesidad de amoldar las instituciones relacionadas con el trabajo a las nuevas características. En relación con la creación de empleo, durante años ha regido la idea de que su fomento requería necesariamente flexibilizar las instituciones del Derecho del Trabajo, tanto en el acceso como en el mantenimiento y la extinción de la relación laboral. Sin embargo, la emergencia y consolidación del trabajo decente ha provocado un cambio significativo en esas tendencias y, aunque la creación de empleo sigue teniendo una importante proyección en la flexibilización de las condiciones de trabajo, ha virado en torno a la empleabilidad de la ciudadanía y con ella a los sistemas de aprendizaje y a los sistemas formativos, a los que ahora se exige que, volcados en la adquisición y desarrollo de competencias, se doten de la flexibilidad necesaria para formar y recualificar a las personas para que accedan o permanezcan en el empleo. Es en este contexto en que se aprueban las dos normas fundamentales sobre las que gravita la empleabilidad: Ley 3/2022, de Ordenación e Integración de la Formación Profesional y la Ley 3/2023, de Empleo.

El análisis efectuado se ha centrado en la segunda con el objetivo fundamental de determinar las novedades introducidas en torno a la orientación profesional en el Sistema Nacional de Empleo. En relación a ello, hay que afirmar que la aportación más importante de la nueva regulación es que pone el foco en la empleabilidad, acogéndola como una competencia personal de responsabilidad social, donde las personas demandantes de los servicios públicos de empleo (desempleadas o ocupadas), deben asumir de forma proactiva la gestión de su trayectoria profesional, mientras que Sistema Nacional de Empleo es el encargado de velar por el mantenimiento y mejora de su empleabilidad a través de la organización de servicios, procedimientos y herramientas destinados a esta finalidad.

Siendo esta la filosofía que impregna la norma, se esperaba una ordenada, clara y rotunda apuesta (y regulación) por los servicios de orientación profesional como pieza clave de todo el sistema, como institución que consagra y refleja el apoyo público a los procesos y planes profesionales individuales a lo largo de la trayectoria de la vida. Sin embargo, ello no ha sido así. La nueva regulación no parece aportar grandes novedades en los servicios de orientación profesional. De las herramientas reguladas, el perfil individualizado del usuario, el itinerario o plan personalizado y la tutorización y asesoramiento individual, la más novedosa es la figura de la tutorización continuada para aquellas personas demandantes de los servicios públicos de empleo que lo soliciten. Sin embargo, esta tutorización, aunque la norma alude también al asesoramiento continuado y atención personalizada,

presencial y no presencial, se ofrecerá durante las transiciones laborales, bien entre la educación y el empleo o entre situaciones de empleo y desempleo. Se consagra así un modelo de orientación reactiva, que se produce en momentos puntuales de transición, y no durante toda la carrera profesional.

Como consecuencia de ello, la norma española no se amolda a las recomendaciones efectuadas por distintos organismos internacionales que, desde hace años se vienen pronunciando no sólo sobre el aprendizaje permanente (aspecto que se desarrolla adecuadamente en la Ley 3/2022), sino también sobre la orientación permanente (*Lifelong Guidance LLG*), institución que no llega a desarrollar la Ley de Empleo. No obstante, y a pesar de ello, dicha ley da un importante paso al reconocer el carácter esencial y prioritario de la orientación, y de sus herramientas para la efectividad de las políticas activas de empleo. Acentuar la centralidad de los usuarios (personas desempleadas y/o ocupadas) en la generalidad de los procedimientos (aspecto que consigue parcialmente la nueva regulación) constituye el primer paso para potenciar la orientación durante toda la vida, posibilidad que está al alcance de la mano si se aumentan los recursos humanos y tecnológicos y se regulan de forma ágil, coherente y cohesionada los instrumentos de la orientación profesional.

5. BIBLIOGRAFÍA

BARNES, S.A., BIMROSE, J., Y BROWN, A., *Lifelong guidance policy and practice in the EU: trends, challenges and opportunities: final report*, Luxembourg, Publications Office, 2020.

BOTERO SARASSA, J Y RENTERÍA PÉREZ, E., “Empleabilidad y trabajo del profesorado universitario. Una revisión de campo”, *Athenea Digital. Revista de Pensamiento e Investigación Social*, vol. 19, núm. 3, pp. 1-27, 2019.

CAMAS RODA, F., “Empleabilidad-formación tras la Ley 3/2023, de 28 de febrero de empleo, *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, Subdirección General de Informes, Recursos y Publicaciones, 2023.

CAMPOS RÍOS, G., “Implicaciones económicas del concepto de empleabilidad”, *Aportes*, VIII, 2003.

CAÑIGUAL, A., *El trabajo ya no es lo que era*, Conecta, 2020.

CARRIZOSA PRIETO, E., “Las competencias transversales para la empleabilidad y su integración en la educación universitaria”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Volumen 7, núm. 1, 2019.

CEDEFOP, *Seguimiento y evaluación de los sistemas de orientación permanente en toda Europa*, Thermi (Grecia), 2024.

CEDEFOP, *Towards European standards for monitoring and evaluation of lifelong guidance systems and services. A preliminary list of indicators for quality frameworks*, Thermi (Grecia), 2023.

FITCH, J., *Vocational guidance in action*, Columbia, 1935. Disponible en: <https://archive.org/details/vocationalguidan05john/page/14/mode/2up>

GARCÍA-HERNÁNDEZ, J. L. Y CORTÉS PASCUAL, A., “Análisis de la eficacia de las directivas europeas para mejorar los sistemas de orientación profesional, y su efecto sobre el empleo en la Unión Europea”, *Revista Sociológica de Planteamiento Crítico*, V. 13 (2), 2019.

GOBIERNO DE ESPAÑA, *La Agenda del Cambio. Hacia una economía inclusiva y sostenible*, 2019. Disponible en: https://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/ministerio/ficheros/190208_agenda_del_cambio.pdf

GUERRERO VIZUETE, E., “La configuración del empleo en la ley 3/2023: ¿una reestructuración para superar las deficiencias del mercado de trabajo o simple continuismo?”, en *Empleo y protección social Comunicaciones del XXXIII Congreso Nacional de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Ministerio de Trabajo y Economía Social, Subdirección General de Informes, Recursos y Publicaciones, 2023.

MARTÍNEZ GONZÁLEZ, J.A. “La empleabilidad: una competencia personal y una responsabilidad social”, *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, noviembre 2011. Disponible en <https://www.eumed.net/rev/cccss/15/jamg.html>

MONTOYA MELGAR, A., y SEMPERE NAVARRO, ANTONIO V., “Cuestiones básicas sobre la regulación del empleo”, *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 265/2023, (BIB 2023\1525).

OFICINA NACIONAL DE PROSPECTIVA Y ESTRATEGIA DEL GOBIERNO DE ESPAÑA (COORD.). *España 2050. Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*, Madrid, Ministerio de la Presidencia, 2021.

SUÁREZ LANTARÓN, B., “Empleabilidad: análisis del concepto”, *Revista de Investigación en Educación*, nº 14 (1), 2016. Disponible en <https://revistas.uvigo.es/index.php/reined/article/view/2066/2030>

OECD, *Career guidance for adults in a changing world of work, Getting Skills Right*, Paris, OECD Publishing, 2021.

OECD, *How youth explore, experience and think about their future: a new look at effective career guidance*, Paris, OECD Publishing, 2021.

OECD, *Estrategia de Competencias de la OCDE 2019: Competencias para construir un futuro mejor*, OECD Publishing, Paris/Fundación Santillana, Madrid. Disponible

en: https://www.oecd.org/es/publications/estrategia-de-competencias-de-la-ocde-2019_e3527cfb-es.html

OIT. *Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022: La protección social en la encrucijada, en busca de un futuro mejor*, 2022.

OIT. Recomendación 195, *Sobre el desarrollo de los recursos humanos: educación, formación y aprendizaje permanente*, Ginebra, 2005.

PARSON, F., *Choosing and Vocation*, Boston, Houghton Mifflin Co., 1909. Disponible en <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=hvd.hw20ma&seq=29>

RAE, *Diccionario de Lengua Española*, 23ª Edición, 2014.

RAMOS QUINTANA, M. I., “Empleabilidad: una crítica al concepto desde el Derecho del Trabajo”, *Trabajo y Derecho: Nueva Revista de actualidad y relaciones laborales*, núm. 97, 2023.

SEPE (Observatorio de Ocupaciones), *13 Competencias Claves para el Empleo: Cuestionario de autodiagnóstico de competencias personales*, 2023.

THIJSEN, J., VAN DER HELDEN, B., Y ROCCO, T.: “Employability-Link Model: Current Employment Transition to Future Employment Perspectives”, *Human Resource Development Review*, Vol. 7, No. 2 June 2008.

UE, *Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el “Papel y perspectivas de los interlocutores sociales y otras organizaciones de la sociedad civil en el contexto de las nuevas formas de trabajo*, Diario Oficial de la Unión Europea 15/12/2017, C 434/30. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:52017AE1866>