

# LAS POLÍTICAS DE FORMACIÓN Y RECUALIFICACIÓN PARA EL EMPLEO

## *TRAINING AND REQUALIFICATION POLICIES FOR EMPLOYMENT*

MARÍA NIEVES MORENO VIDA

*Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*

Universidad de Granada

ORCID: 0000-0002-0600-8332

### RESUMEN

**Palabras clave:** Formación profesional, capacidades, empleabilidad, recualificación, aprendizaje, formación permanente, empleo

Las cualificaciones o competencias de los trabajadores cambian a medida que cambian las profesiones y las industrias y las necesidades empresariales. Por ello la educación y la formación profesional de calidad desempeñan un papel fundamental para capacitar adecuadamente a las personas y para adecuar dichas capacidades a las exigencias socioeconómicas, de forma que se mantenga o mejore su empleabilidad. En ese sentido, la educación y la formación profesional constituyen un factor de empleabilidad y, por consiguiente, un factor esencial para abordar los desafíos socioeconómicos y prosperar en sus vidas personales y profesionales. La educación y la formación profesional prepara a los jóvenes para que se incorporen con éxito a la vida laboral; ayuda a las personas con empleo a mejorar continuamente sus capacidades y les permite adaptarse a las demandas cambiantes del mundo laboral o gestionar cambios en el trabajo; y ayuda a las personas desempleadas a adquirir las capacidades que necesitan para reincorporarse al mercado laboral. De aquí a 2050, en todas las economías de la OCDE la mayoría de los empleos cambiarán significativamente como resultado de la digitalización, la transición energética y las transformaciones sociales y culturales y, como consecuencia, cada vez será mayor la obsolescencia de las competencias adquiridas inicialmente, lo que unido al alargamiento de la vida laboral hará necesario una permanente actualización y reciclaje profesional (upskilling y reskilling, tanto de las personas desempleadas como empleadas).

### ABSTRACT

**Keywords:** Professional training, capacities, employability, requalification, learning, lifelong learning, job.

*Workers' skills or competences change as occupations and industries and business needs change. Quality education and vocational training therefore play a key role in equipping people with the right skills and in matching these skills to socio-economic requirements, so that their employability is maintained or improved. In this sense, vocational education and training is an employability factor and thus an essential factor in addressing socio-economic challenges and thriving in their personal and professional lives. Vocational education and training prepares young people for a successful entry into working life; it helps people in employment to continuously improve their skills and enables them to adapt to the changing demands of the world of work or to manage changes at work; and it helps unemployed people to acquire the skills they need to re-enter the labour market. By 2050, most jobs in all OECD economies will change significantly as a result of digitalisation, the energy transition and social and cultural transformations and, as a consequence, there will be increasing obsolescence of initially acquired skills, which, together with longer working lives, will require continuous upskilling and reskilling of both unemployed and employed people.*

## INDICE

1. LAS POLÍTICAS DE FORMACIÓN Y RECUALIFICACIÓN DE TRABAJADORES COMO PARTE INTEGRANTE DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO
2. LA FORMACIÓN PROFESIONAL COMO FACTOR DE EMPLEABILIDAD
  - 2.1. La empleabilidad: adquisición de competencias y cualificaciones transferibles
  - 2.2. Estrategia de competencias: desarrollo de las capacidades para hoy y para el futuro
3. MANTENIMIENTO Y MEJORA DE LA EMPLEABILIDAD: LA FORMACIÓN EN EL TRABAJO
  - 3.1. Requerimientos de las políticas de formación profesional para el mantenimiento y mejora de la empleabilidad
  - 3.2. La formación permanente: La recualificación profesional
    - 3.2.1. La necesidad de adaptación permanente de las capacidades. Las debilidades de la recualificación profesional en España
    - 3.2.2. Las cuentas de aprendizaje individual y las microcredenciales para el aprendizaje permanente y la empleabilidad
    - 3.2.3. Las distintas modalidades de formación en el trabajo (cuadro general)

### 1. LAS POLÍTICAS DE FORMACIÓN Y RECUALIFICACIÓN DE TRABAJADORES COMO PARTE INTEGRANTE DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

Si bien ha sido una constante histórica la correlación existente entre los cambios tecnológicos y la evolución de los sistemas de capacitación y formación profesional, así como el papel central que ocupan unos y otros en el desarrollo económico y social, el reconocimiento de la importancia que tiene la formación profesional ha crecido de forma exponencial en las últimas décadas.

Las fórmulas de cualificación del trabajo dependen de las fuerzas productivas de la sociedad y del estadio de la evolución técnica, que condicionan e imponen una cierta forma de adquisición de las capacidades necesarias para desempeñar las actividades que los puestos de trabajo requieren. En la época actual, tras los devastadores efectos de la pandemia del COVID-19 y con el desarrollo de la digitalización y la inteligencia artificial, se busca potenciar, en todo el ámbito de la Unión Europea, una revolución en materia de capacidades para garantizar que las personas puedan prosperar en las “transiciones ecológica y digital” y potenciar las nuevas oportunidades de empleo derivadas de los cambios demográficos (economía plateada y asistencial). Todo ello produce un interés creciente por los problemas de la formación general y en la empresa; la recapitación y perfeccionamiento de los trabajadores (“*reskill*” y “*upskill*”) y la necesidad de aprovechar los talentos y la diversidad derivados de los cambios demográficos (trabajadores de más edad, emigración...).

No se discute hoy que la formación profesional se configura como un derecho fundamental de los trabajadores en las normas internacionales -así se recoge en múltiples Pactos y Declaraciones de derechos humanos- y en muchas normas

constitucionales. Pero, al mismo tiempo, la formación profesional forma parte de la política de empleo y constituye un instrumento básico de las estrategias de productividad y competitividad de las empresas y, por tanto, junto a su dimensión social tiene también una dimensión económica relevante<sup>1</sup>.

Junto a la vertiente educativa de la formación profesional, cada vez más vinculada a las necesidades del mercado de trabajo (art. 27 CE, Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, modificada por LO 3/2020, de 29 de diciembre, y Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional), la formación profesional es un derecho social fundamental ex art. 35 y 40 CE y constituye un sector básico de las políticas activas de empleo.

El derecho y las políticas de formación profesional han sido objeto permanente de las preocupaciones y actuaciones de la OIT, que ha destacado siempre su importancia para facilitar el aprendizaje permanente y la empleabilidad como parte importante de una gama de medidas de orden político destinadas a crear empleos decentes y a alcanzar un desarrollo económico y social sostenible<sup>2</sup>. Desde la OIT se destaca la importancia de la educación y formación previa al empleo; el desarrollo de las competencias; la formación con miras al trabajo decente y a la inclusión social; el desarrollo de un marco para el reconocimiento y la certificación de las aptitudes profesionales; la determinación clara de los prestadores de servicios de formación; el desarrollo de la orientación profesional y de servicios de apoyo a la formación; y la necesidad de la investigación en materia de desarrollo de los recursos humanos, la educación, la formación y el aprendizaje permanente.

En el ámbito europeo, se reconoce expresamente el derecho a la formación profesional como un derecho fundamental. En la Carta Social Europea Revisada se reconoce, en su Parte Primera, que “Toda persona tiene derecho a medios apropiados de orientación profesional, que le ayuden a elegir una profesión conforme a sus aptitudes personales y a sus intereses” y que “Toda persona tiene derecho a medios adecuados de formación profesional”. Estos “principios” de la Parte I se traducen en verdadero *derecho social*, en la Parte II, en el Artículo 1, “Derecho al trabajo”, en el que se establece que la garantía efectiva del derecho al trabajo requiere que los Estados Parte se comprometan, entre otros aspectos, a proporcionar o promover

<sup>1</sup> Vid. Ermida Uriarte, O.: “Trabajo decente y formación profesional”, *boletincinterfor*, n° 151.

<sup>2</sup> Vid. Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975, núm. 142; Convenio y Recomendación sobre la política del empleo, núm. 122, 1964; Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias) núm. 169, 1984; Convenio y Recomendación sobre la licencia pagada de estudios, 1974; Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de 1998; Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social, revisada en 2017; Conclusiones sobre la formación y el desarrollo de los recursos humanos, adoptadas por la 88.ª reunión (2000) de la Conferencia Internacional del Trabajo; Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos (núm. 195) de 2004.

una orientación, formación y readaptación profesionales adecuadas (apartado 4) y en sus artículos 9 y 10 que reconocen el “derecho a la orientación profesional” y el derecho de toda persona “a medios adecuados de formación profesional”. Al igual que en otras normas internacionales, la Carta Social Europea contempla fundamentalmente el derecho a la formación desde la perspectiva de la efectividad del derecho al trabajo y de ser un instrumento de política de empleo, pero no deja de lado tampoco la vertiente de la formación profesional como parte del derecho a la educación<sup>3</sup>. Se configura como un derecho de carácter universal reconocido a todas las personas, aunque se hace referencia de manera especial a determinados colectivos para los cuales existen mayores dificultades de inserción en el mercado de trabajo y de efectividad del derecho al trabajo: personas con discapacidad, jóvenes, trabajadores adultos y parados de larga duración.

Por su parte, en el Derecho de la Unión Europea, si bien la formación profesional ha tenido inicialmente un carácter instrumental y algo residual en el ámbito de la política social comunitaria (instrumental respecto a la libre circulación de trabajadores, respecto a las políticas dirigidas a la competitividad de los sectores productivos, o respecto a las políticas de empleo, por ejemplo)<sup>4</sup>, progresivamente ha ido adquiriendo mayor protagonismo. Así, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea reconoce en el artículo 14 que “Toda persona tiene derecho a la educación y al acceso a la formación profesional y permanente”.

A partir del reconocimiento de ese derecho, sin embargo, el TFUE establece que la acción de la Unión Europea fomentará la colaboración entre los Estados miembros y facilitará la coordinación de sus acciones en los ámbitos de la política social referidos, entre otras materias, a la formación y perfeccionamiento profesionales (artículo 156 en relación con el artículo 151, del Título X del TFUE sobre Política social). Además, aunque en un Título separado del relativo al empleo, el Título XII del TFUE regula la “Educación, formación profesional, juventud y deporte” (artículos 165 y 166), estableciendo que la Unión Europea desarrollará una política de formación profesional que refuerce y complete las acciones de los Estados miembros.

En nuestro ordenamiento interno se pone de relieve la conexión del derecho a la formación profesional con el derecho al trabajo y con las políticas activas de

<sup>3</sup> Vid. Gorelli Hernández, J.: “Derecho a la formación profesional. Art. 9 de la Carta Social Europea”, en Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dir. y Coords.): *La garantía multinivel de los Derechos Fundamentales en el Consejo de Europa. El Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea*, Comares, Granada, 2017, págs. 571 y sigs.

<sup>4</sup> Vid. Rodríguez-Piñero Royo, M.: “La política de formación profesional”, en AAVV: *Derecho Social de la Unión Europea. Aplicación por el Tribunal de Justicia*. Francis Lefebvre-FIDE, Madrid, 2018, págs. 811 y sigs.; Fernández Bernat, J.A.: “La formación profesional”, en Monereo Pérez, J.L., Fernández Bernat, J.A. y López Insua, B. (Dir. y Coords.): *Las políticas activas de empleo: Configuración y estudio de su regulación jurídica e institucional*, Thomson Reuters-Aranzadi, Navarra, 2016, págs. 849 y sigs.

empleo. Conforme a la cláusula hermenéutica de apertura constitucional ex art. 10.2 CE, en relación con los arts. 93-96 CE, la interpretación (en el marco de la tutela multinivel de los derechos fundamentales)<sup>5</sup> del derecho constitucional al trabajo pone de relieve la vinculación de la formación profesional con el derecho al trabajo, como uno de los núcleos esenciales del mismo. En virtud de la cláusula del art. 10.2 CE este contenido se impone con carácter necesario en el proceso de interpretación del derecho al trabajo garantizado en el art. 35 CE; estando, pues, sometido al control de convencionalidad por los jueces y tribunales ordinarios españoles<sup>6</sup>.

En efecto, la formación profesional forma parte del contenido mínimo esencial del derecho social al trabajo como instrumento y condición necesaria para garantizar la plena efectividad del mismo. Así aparece configurado en el art. 6 (“Derecho al trabajo”) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en relación con el art. 13.2.b del mismo y con el art. 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. La misma perspectiva se adopta, como ya se ha indicado, en la OIT y de igual forma –incluso más nítidamente expresado– se configura en la Carta Social Europea (Revisada) de 1996 (ratificada finalmente por España en mayo de 2021). Con esta configuración, el derecho al trabajo constituye un típico derecho de *desmercantilización relativa del trabajo*, que se inserta en la lógica del trabajo “decente” o “digno” defendido con numerosas iniciativas por la OIT<sup>7</sup>.

La vinculación del derecho a la formación profesional con las políticas activas de empleo aparece recogida en el art. 40.2 CE y claramente expresada en la Ley de Empleo (Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo), en la que aparece configurada como uno de los ejes fundamentales de dichas políticas. El art. 31 de la Ley de Empleo incluye, junto a los servicios y programas de empleo y de orientación, como parte de las políticas activas de empleo, la formación en el trabajo [la actual Ley de Empleo habla de “formación en el trabajo” frente a la anterior Ley de Empleo que hablaba de “formación profesional para el empleo”] dirigida a mejorar las posibilidades de acceso al empleo de las personas desempleadas, al mantenimiento y mejora de la empleabilidad y a la promoción profesional de las personas ocupadas.

<sup>5</sup> Vid. Monereo Pérez, J.L.: *La metamorfosis del Derecho del Trabajo*, Bomarzo, Albacete, 2017, capítulo III (“La defensa de los derechos sociales en el marco de los principios del sistema jurídico internacional multinivel de garantía de los derechos fundamentales”), págs. 137-2012

<sup>6</sup> Sobre la exigibilidad ex constitutione del control de convencionalidad, STC 140/2018, de 20 de diciembre, f.º 6.

<sup>7</sup> Vid. Monereo Pérez, J.L.: “Derecho al Trabajo. Art. 1 de la Carta Social Europea”, en Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.): *La garantía multinivel de los Derechos Fundamentales en el Consejo de Europa. El Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea*, Comares, Granada, 2017, págs. 361 y sigs.

La importancia de la formación profesional dentro de las políticas activas de empleo deriva, en gran medida, del papel que ésta desempeña en la desmercantilización del trabajo, en la protección del trabajador en las transiciones profesionales, en la tutela de la profesionalidad del trabajador, en la imposición de límites en los cambios impuestos por el empresario en su clasificación profesional o movilidad funcional, o en la protección frente al despido (en casos, por ejemplo, de ineptitud o falta de adaptación<sup>8</sup>), así como en la mejora de la empleabilidad del trabajador como instrumento para adecuar, readaptar o adquirir nuevos conocimientos en función de las necesidades del mercado de trabajo y de la empresa.

El art. 33 de la Ley de Empleo, referido al sistema de formación en el trabajo, deja clara la finalidad del mismo: favorecer la formación a lo largo de la vida de las personas trabajadoras ocupadas y desempleadas, consolidando el derecho a la formación y a la promoción profesional, mejorando las competencias profesionales y contribuyendo a la mejora de la productividad y competitividad de las empresas y a la mejora de la empleabilidad<sup>9</sup>. Se pretende con todo ello facilitar la transición hacia un empleo de calidad y la movilidad laboral, que acompañe los procesos de transformación digital y ecológica y favorezca la cohesión social y territorial.

La coordinación en el diseño estratégico del sistema corresponde a la Administración General del Estado, sin perjuicio de las competencias de ejecución de las comunidades autónomas y con la participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en los órganos de gobernanza del sistema y en particular en el diseño, la planificación, la programación, el control, el seguimiento, la evaluación y la difusión de la formación profesional para el empleo, especialmente en la dirigida a los trabajadores ocupados. Como decía Beveridge, “el pleno empleo no puede ser conseguido y conservado sin un gran aumento de las responsabilidades y los poderes del Estado... Pedir el pleno empleo y oponerse al mismo tiempo al aumento de la actividad del Estado es querer el fin y negar los medios”<sup>10</sup>.

Como parte de las políticas activas de empleo, las políticas de formación en el trabajo requieren una política pro-activa y comprometida por su orientación a la

<sup>8</sup> Vid. Monereo Pérez, J.L.: “El principio de igualdad en el despido ‘objetivo’ por ineptitud, enfermedad o discapacidad y los trabajadores maduros”, en Monereo Pérez, J.L. y Maldonado Molina, J.A. (Dirs.): *Envejecimiento activo y vida laboral*. Comares, Granada, 2019, págs. 347 y sigs.

<sup>9</sup> Vid. el sentido positivo originario del concepto de “empleabilidad” en Galbraith, J.K.: *El nuevo estado industrial* (traducción castellana de Manuel Sacristán), Editorial Ariel, Barcelona, 1974 (1ª edición, 1967); también Monereo Pérez, J.L.: *El sistema de protección por desempleo en España*. Tirant lo Blanch, 1997; Monereo Pérez, J.L.: *La política de empleo como instrumento para la lucha contra la precariedad laboral*. Bomarzo, Albacete, 2011.

<sup>10</sup> Beveridge, W.: *Pleno empleo en una sociedad libre*. Informe de Lord Beveridge II, trad. P. López Máñez, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1989, págs. 57-58.

realización de la inclusión de las personas, evitando las situaciones de exclusión social y de precarización socio-laboral. Su misión fundamental es la garantía del derecho al trabajo, y la búsqueda de un equilibrio entre los elementos que componen el mercado de trabajo, en términos cualitativos y cuantitativos. Para ello, las iniciativas y las acciones de formación en el trabajo estarán dirigidas a la adquisición, mejora y actualización permanente de las competencias y cualificaciones profesionales favoreciendo la formación a lo largo de toda la vida de la población activa, y conjugando las necesidades de las personas, las empresas, los territorios y los sectores productivos<sup>11</sup>.

El papel central de la formación profesional dentro de las políticas activas de empleo y en la protección de la empleabilidad de los trabajadores se ha traducido, entre otros aspectos, en su inclusión dentro de los mecanismos adoptados para promover la recuperación económica y la protección del empleo frente a las consecuencias derivadas de la pandemia del coronavirus. Así, entre otras medidas, el RD-ley 18/2021, de 28 de septiembre, de medidas urgentes para la protección del empleo, la recuperación económica y la mejora del mercado de trabajo (fruto del VI Acuerdo Social en Defensa del Empleo) promueve la formación como paso fundamental para recapitalizar las personas trabajadoras trabajadores y mejorar su empleabilidad.

En esa misma línea, se ha establecido que las empresas que lleven a cabo o prorroguen ERTE, para acceder a mayores exenciones en las cotizaciones sociales, deberán desarrollar acciones formativas para los trabajadores afectados por el ERTE dirigidas a atender las necesidades reales de formación de las empresas y los trabajadores, incluyendo las vinculadas a la adquisición de competencias digitales, o a la recualificación de estos últimos, aunque no tengan relación directa con la actividad desarrollada en la empresa. Estas acciones formativas deberán desarrollarse durante la aplicación de la reducción de jornada o suspensión del contrato, en el ámbito de un ERTE, o en tiempo de trabajo. Se incentiva la formación en los nuevos ERTE, subvencionando el grueso del coste de la formación y aplicando exoneraciones a las empresas que formen a sus trabajadores en ERTE. Se incluyen estas obligaciones formativas también, y de manera muy destacada, en el Mecanismo Red de Flexibilidad y Estabilidad en el Empleo, previsto como un instrumento de carácter estructural.

También se sitúa la formación profesional con un papel central en el *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* (Fondos Next Generations UE). La llamada Palanca VII se refiere a la “Educación y conocimiento, formación

<sup>11</sup> Monereo Pérez, J.L.: *La política de empleo como instrumento para la lucha contra la precariedad laboral*. Bomarzo, Albacete, 2011. Monereo Pérez, J.L. y Moreno Vida, M.N.: “Las políticas de formación profesional: su centralidad para el derecho al trabajo decente y la inclusión social”, *Temas Laborales* núm.160/2021, pág. 111.

continua y desarrollo de capacidades”<sup>12</sup>. Se considera que las medidas en el ámbito educativo y las dirigidas al perfeccionamiento y al reciclaje profesional y a mejorar las capacidades digitales representan un elemento fundamental para reforzar la inclusión de partes de la sociedad especialmente golpeadas por la crisis como los colectivos más vulnerables, los jóvenes y las mujeres. Se busca reforzar la igualdad de oportunidades y el acceso a un empleo de calidad e incluye: un Plan Nacional de Competencias Digitales (*digital skills*), un Plan Estratégico de impulso de la Formación Profesional y la modernización y digitalización del sistema educativo, incluida la educación temprana de 0 a 3 años.

En relación a las políticas especialmente enfocadas a los jóvenes, además de las medidas orientadas a reducir la dualidad del mercado laboral español, a la modernización de las políticas activas de empleo, y a la formación de “*reskilling*” y “*upskilling*” de los sectores estratégicos para la Formación Profesional, el componente 23 contempla actuaciones específicamente orientadas a fomentar el empleo juvenil de calidad, como la *Garantía Juvenil Plus*. Para impulsar el reciclaje y perfeccionamiento profesional (*reskill* y *upskill*) se incluyen dos componentes específicos: el Plan Nacional de Competencias Digitales (*digital skills*) y el Plan estratégico de impulso a la formación profesional, en el que se prevé la renovación del catálogo de títulos de Formación Profesional, la flexibilización y accesibilidad al sistema y el reconocimiento y acreditación de competencias básicas y profesionales, priorizando 11 sectores.

La prioridad es potenciar los niveles de cualificación de la población y llegar a un adecuado equilibrio entre los niveles de formación de la ciudadanía y las necesidades de cualificación del capital humano del mercado laboral<sup>13</sup>.

Estas orientaciones y prioridades son las que se han plasmado en la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional. Como indica su Exposición de Motivos, “esta ley pretende una transformación global del Sistema de Formación Profesional, que, a través de un sistema único de formación profesional, regule un régimen de formación y acompañamiento profesionales, sirva al fortalecimiento y sostenibilidad de la economía, sea capaz de responder con flexibilidad a los intereses, las expectativas y las aspiraciones de cualificación profesional de las personas a lo largo de su vida y a las competencias demandadas por el mundo laboral”.

<sup>12</sup> El componente 20 se dedica a la Formación profesional, con actuaciones claves para el refuerzo del capital humano de las nuevas generaciones, la eliminación de brechas sociales y territoriales, y el acceso a oportunidades laborales dignas y adaptadas a las necesidades de un mercado laboral cambiante y dinámico.

<sup>13</sup> Monereo Pérez, J.L. y Moreno Vida, M.N.: “Las políticas de formación profesional: su centralidad para el derecho al trabajo decente y la inclusión social”, *Temas Laborales* núm. 160/2021, págs. 91-113.



## **2. LA FORMACIÓN PROFESIONAL COMO FACTOR DE EMPLEABILIDAD**

### **2.1. La empleabilidad: adquisición de competencias y cualificaciones transferibles**

Como se ha puesto de manifiesto desde hace mucho tiempo, las fórmulas de cualificación del trabajo dependen de las fuerzas productivas de la sociedad, y dentro de ellas del estadio de la evolución técnica. Aquéllas condicionan e imponen, de algún modo, una cierta forma de adquisición de las capacidades necesarias para desempeñar las actividades que los puestos de trabajo requieren. Así pues, el desarrollo de las fuerzas productivas incide de modo determinante en las modalidades de adquisición de los conocimientos profesionales.

Ya en la *Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos* de la OIT (núm. 195) de 2004, se establece que el término “cualificaciones” designa la expresión formal de las habilidades profesionales del trabajador, reconocidas en los planos internacional, nacional o sectorial, y el término “competencias” abarca los conocimientos, las aptitudes profesionales y el saber hacer que se dominan y aplican en un contexto específico. En relación a ello, la expresión “aprendizaje permanente” engloba todas las actividades de aprendizaje realizadas a lo largo de la vida con el fin de desarrollar las competencias y cualificaciones. El objetivo de todo ello es garantizar la “empleabilidad”, es decir, “las competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y de formación que se les presenten con miras a encontrar y conservar un trabajo decente, progresar en la empresa o al cambiar de empleo y adaptarse a la evolución de la tecnología y de las condiciones del mercado de trabajo” (OIT).

Siguiendo a la OIT, los artículos 3 y 34 de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, definen la empleabilidad como “el 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 decente, progresar profesionalmente y adaptarse a la evolución de la tecnología y de las condiciones del mercado de trabajo”. En base a este concepto, se establece que “La empleabilidad debe producir un ajuste dinámico entre las competencias propias y las demandadas por el mercado de trabajo”.

Los estrechos vínculos entre formación profesional y oportunidades de empleo vienen siendo puestos de manifiesto de forma permanente. Así, la cualificación se refiere a la capacidad de ejecutar un proceso de trabajo determinado, adquiriéndose dicha cualificación fundamentalmente a través de la formación (o instrucción) y de la experiencia (o adiestramiento); haciendo del componente “habilidad personal

adquirida” el fundamento del trabajo cualificado. Significativamente, dentro del factor habilidad, y en el ámbito de la valoración de puestos de trabajo, se incluyen los distintos conocimientos teóricos y prácticos que exige el conjunto de decisiones y acciones derivadas de los cometidos propios del puesto de trabajo.

Desde esta perspectiva la cualificación profesional haría referencia al conjunto de conocimientos, experiencias y actitudes profesionales necesarias para realizar o desempeñar las funciones laborales exigidas por las características específicas de un determinado puesto de trabajo u ocupación. En la terminología europea el término “cualificación” se ha cambiado por el de “capacitación”, que remite a unos estándares de competencia más flexibles y abarca las “microformaciones” requeridas en muchos casos para adaptarse a los cambios –fundamentalmente tecnológicos- que se están llevando a cabo en los sistemas productivos, de forma que partiendo de las competencias que el trabajador ya posee y de la experiencia laboral previa pueda adquirir las habilidades necesarias que le faltan para desempeñar adecuadamente el puesto de trabajo. Esto es especialmente importante para los trabajadores de mayor edad (45, 55 o 65 años) que deben y quieren permanecer en el mercado de trabajo durante más tiempo.

El trabajo cualificado designa la prestación de servicios personales por cuenta ajena que incorpora, en mayor o en menor medida, alguna característica específica distinta del simple esfuerzo físico; en particular, la nota de habilidad personal que viene a integrar, a su vez, los elementos de formación, adiestramiento o experiencia y, en algunos casos, iniciativa. Y esto a diferencia del trabajo no cualificado, que supone una prestación de servicios personales por cuenta ajena que estriba, o al menos prevalece, en el simple esfuerzo manual o físico, sin requerir especiales conocimientos profesionales (sin formación o experiencia), lo que no implica que no puedan ser integrados en una categoría, precisamente la de los no cualificados<sup>14</sup>.

Las cualificaciones o competencias de los trabajadores cambian a medida que cambian las profesiones y las industrias y las necesidades empresariales. Por ello la educación y la formación profesional de calidad desempeñan un papel fundamental para capacitar adecuadamente a las personas y para adecuar dichas capacidades a las exigencias socioeconómicas, de forma que se mantenga o mejore su empleabilidad. En ese sentido, la educación y la formación profesional constituyen un factor de empleabilidad y, por consiguiente, un factor esencial para “abordar los desafíos socioeconómicos y prosperar en sus vidas personales y profesionales”<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Vid. Monereo Pérez, J.L. y Moreno Vida, M.N.: “Cambio tecnológico, cualificación y formación profesional”, en AA. VV: *Contrato de trabajo y formación profesional. Consecuencias laborales y sociales de la integración de España en la Comunidad Europea*. V Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales, a cargo de Rodríguez-Sañudo y Martín Valverde. MTSS, Madrid, 1987, pág. 283.

<sup>15</sup> Vid. Nicolas Schmit (comisario europeo de Empleo y Derechos Sociales), “Prólogo”, en Comisión Europea: *Educación y formación profesionales. Capacidades para hoy y para el futuro*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2022.

La importancia de la educación y formación profesional, en esta línea, se manifiesta tanto en la fase inicial, permitiendo a los jóvenes una mejor inserción en el mercado de trabajo, como en una fase posterior, en la edad adulta, permitiendo a las personas trabajadoras una mejor adaptación a las exigencias cambiantes del mundo laboral y facilitando las transiciones laborales mediante el reciclaje y perfeccionamiento profesional.

La Unión Europea viene ocupándose, desde hace tiempo, de la promoción y la inversión en la Educación y Formación Profesional<sup>16</sup>. La estrategia global de aprendizaje permanente se configura como un “factor de seguridad del empleo y de competitividad de las empresas”. El aprendizaje permanente, que permita a los individuos mantenerse al día con respecto a las nuevas competencias solicitadas por el mercado, forma parte del enfoque integrado de la flexiseguridad. En esa línea uno de los “principios comunes” de la flexiseguridad se refiere a la mejora continua de las capacidades<sup>17</sup>. Dentro de la política de flexiseguridad, la formación, junto con la activación de las políticas de empleo y medidas de protección frente al desempleo, constituye uno de los pilares del componente de seguridad para los trabajadores, seguridad referida no al puesto de trabajo sino al empleo.

<sup>16</sup> En el desarrollo de la política común europea en materia de formación profesional tiene especial importancia la Declaración de Copenhague de los Ministros Europeos de Educación y Formación Profesional y la Comisión Europea de 29 y 30 de noviembre de 2002 (revisada con posterioridad el 14 de diciembre de 2004), que ha actuado de motor y ha permitido establecer objetivos comunes y directrices en esta materia. Fruto de este proceso, el desarrollo de la formación profesional se produce sobre la base de tres grandes campos de acción: el Marco Europeo de Cualificaciones Profesionales (MEC), el Sistema Europeo de Créditos para la Educación y la Formación Profesionales (ECVET) y el Marco de Referencia Europeo de Garantía de la Calidad en la Educación y Formación Profesionales (EQAVET). Vid. Fernández Bernat, J.A.: “La formación profesional”, en Monereo Pérez, J.L., Fernández Bernat, J.A. y López Insua, B. (dirs.): *Las políticas activas de empleo: Configuración y estudio de su regulación jurídica e institucional*, Thomson Reuters-Aranzadi, Navarra, 2016, pág. 851.

Junto a ello, destacan también otras iniciativas en el marco comunitario como la Directiva 2005/36/CE, de 7 de septiembre de 2005 (modificada por la Directiva 2006/100/CE), sobre reconocimiento de las cualificaciones profesionales a nivel comunitario; la Decisión 1720/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de noviembre de 2006, por la que se establece un programa de acción en el ámbito del aprendizaje permanente; o la Recomendación 2006/962/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente. En la Recomendación de 23 de abril de 2008, sobre la creación del Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente y en la Comunicación de 9 de junio de 2010, se propone establecer un marco común a la enseñanza superior y la formación profesional que favorezca la movilidad de los trabajadores y permita potenciar la formación a lo largo de toda la vida. La Recomendación del Consejo sobre la educación y formación profesional (EFP) para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia, publicada en 2020, establece la visión exhaustiva de la UE para el futuro de la EFP.

<sup>17</sup> Sobre el enfoque de las capacidades, véase Monereo Pérez, J.L.: *La protección de los derechos fundamentales. El Modelo europeo*. Bomarzo, Albacete, 2009, Capítulo 4.6 (“El enfoque de las “capacidades” como complemento del “enfoque de los derechos” en la garantía jurídica de los derechos sociales), págs. 138 y sigs.

Inciendo en ello, la Comunicación de la Comisión sobre los principios comunes de la flexiseguridad sostiene la necesidad de disponer de “estrategias globales de aprendizaje permanente” y de mejorar la inversión en recursos humanos, en cuanto que constituye un factor cada vez más importante tanto para la competitividad de las empresas como para la empleabilidad de los trabajadores a largo plazo<sup>18</sup>. Un sistema general de educación de alta calidad y una inversión continua en el desarrollo de las capacidades aumentan las oportunidades de las empresas de responder adecuadamente al cambio económico (las empresas deben ser capaces de adaptar su mano de obra a unas condiciones económicas cambiantes, para lo cual han de poder contratar a trabajadores “que dispongan de una mejor combinación de capacidades y que sean más productivos y adaptables”) y las posibilidades de los trabajadores de seguir empleados o encontrar un nuevo empleo. La Comisión considera que esta interacción entre flexibilidad y seguridad puede permitir también la adopción de un enfoque del trabajo basado en el ciclo de vida<sup>19</sup>, en el que se preste menor importancia a la protección de los empleos particulares y se otorgue mayor importancia a un marco que garantice la seguridad del empleo, con medidas activas de apoyo a los trabajadores durante los períodos de transición, entre las que destaca el papel de la formación profesional.

Entre los 20 principios y derechos clave esenciales para que los mercados de trabajo y los sistemas de protección social sean justos y funcionen correctamente que se recogen en el Pilar Europeo de Derechos Sociales, el Pilar 1 declara que «Toda persona tiene derecho a una educación, formación y aprendizaje permanente inclusivos y de calidad, a fin de mantener y adquirir capacidades que les permitan participar plenamente en la sociedad y gestionar con éxito las transiciones en el mercado laboral». También el Pilar 4 establece que “Toda persona tiene derecho a recibir asistencia personalizada y oportuna a fin de mejorar sus perspectivas de empleo o de trabajar por cuenta propia. Esto incluye el derecho a recibir ayuda para la búsqueda de empleo, la formación y el reciclaje. Toda persona tiene derecho a la transferencia de la protección social y el derecho a la formación durante las transiciones profesionales” y que “Los jóvenes tienen derecho a educación continua, una formación como aprendices, un período de prácticas o una oferta de empleo de buena calidad en los cuatro meses siguientes a quedar desempleados o finalizar los estudios”.

<sup>18</sup> Vid. Monereo Pérez, J.L. y Fernández Avilés, J.A.: “El debate europeo sobre flexiseguridad en el trabajo (reflexiones en torno al «Libro Verde» de la Comisión de las Comunidades Europeas)”, *Lan Harremanak*/16 (2008-1) (167-243); Moreno Vida, M.N.: “El debate sobre la flexiseguridad en Europa”, en AAVV: *Los mercados laborales y las políticas sociales en Europa. XX Congreso Nacional del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*. MTI, Madrid, 2010, págs. 309-419; Gorelli Hernández, J.: “Crítica de la flexiseguridad”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, n.º. 16, 2013, págs 51-82.

<sup>19</sup> Sobre el enfoque del trabajo basado en el ciclo de vida, vid. Monereo Pérez, J.L.: “Ciclos vitales y Seguridad Social: trabajo y protección social en una realidad cambiante”, en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Seguridad Social*, Número Extraordinario, 2008.

Estos derechos pretenden garantizar que todas las personas puedan participar plenamente en la sociedad, enlazando también con la “estrategia de inclusión activa” que la Unión Europea planteó a partir de la *Recomendación de 3 de octubre de 2008 sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral (2008/867/CE)*. La integración activa implica promover la participación social y laboral en un sentido amplio, que los mercados de trabajo sean inclusivos y garanticen empleos estables y de calidad para todas las personas, así como una adecuada progresión profesional. En este sentido, la lucha contra el fracaso escolar es una condición imprescindible junto con la formación permanente a lo largo de la vida para hacer posible una transición exitosa al mercado laboral y prosperar en la vida y en la carrera profesional.

Esta concepción de la empleabilidad como adquisición de competencias y cualificaciones transferibles que cumplan las finalidades ya señaladas es la que se contiene en la *Declaración de Osnabrück* sobre la educación y la formación profesionales (EFP). En la Declaración se configura la educación y la formación profesional como instrumentos facilitadores de innovación y como base fundamental para el crecimiento sostenible, digital y ecológico. Se considera que la EFP refuerza la resiliencia de los países frente a las crisis, desarrolla oportunidades de calidad en materia de aprendizaje permanente para todos los ciudadanos y transforma los retos ecológicos y digitales en motores capaces de reconciliar la recuperación sostenida, la sostenibilidad ambiental y la distribución justa de los beneficios del crecimiento, a la vez que resulta necesaria para la competitividad de las empresas europeas y el buen funcionamiento del mercado laboral europeo.

La educación y la formación profesional permiten equipar a las personas con conocimientos, capacidades y competencias pertinentes para el mercado laboral en constante cambio y ofrece el reciclaje y el perfeccionamiento profesional para lograr la inclusión y la excelencia y, por tanto, mejora la empleabilidad.

Como instrumento de empleabilidad, la educación y formación profesional moderna y de excelencia se apoya en unos principios básicos: el carácter esencial de las empresas como centros de aprendizaje; la responsabilidad compartida con las empresas para fomentar el suministro de las capacidades necesarias; la necesidad de una inversión suficiente y la participación de todas las partes interesadas; la igualdad de oportunidades, con independencia del contexto económico y personal y del lugar de residencia; la necesidad de mantener una formación de aprendices y un aprendizaje en el trabajo de alta calidad; la necesidad de integrar mejor la EFP continua (EFPC) e inicial (EFPI) para garantizar el reciclaje y el perfeccionamiento profesional, incluidas las vías de transición de la EFPI a la EFPC. Todo ello partiendo de que una EFP responsable, inclusiva y de calidad debe ser un derecho para todos los estudiantes.

La Declaración se centra en cuatro ámbitos principales para el período 2021-2025, entre los que destaca la necesidad de *una EFP flexible, inclusiva y de calidad*,

que sea capaz de adaptarse a las perturbaciones y dar respuestas flexibles a las exigencias planteadas por las nuevas tecnologías, los nuevos modelos de negocio, la digitalización, la inteligencia artificial, el cambio demográfico, el cambio climático y las crisis económicas. Otro objetivo relevante es *establecer una nueva cultura del aprendizaje permanente, destacando la importancia de la EFP continua y la digitalización* ante la necesidad de las personas de perfeccionar y actualizar sus capacidades de forma permanente para adaptarse a los cambios de los sistemas productivos y a las transiciones ecológicas y digitales que determinan cambios en los perfiles de cualificación y de empleo y la aparición de nuevas profesiones.

Siguiendo estos presupuestos, la *Ley de Empleo* (Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo) establece expresamente que el mantenimiento y la mejora de la empleabilidad constituye un derecho y un deber de las personas demandantes de los servicios de empleo (art. 35). Todas las actuaciones de las entidades y organismos públicos y privados del Sistema Nacional de Empleo deben orientarse hacia la satisfacción de dicho derecho e, igualmente, las políticas de protección frente al desempleo deben servir a la 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.

El art. 36 de la Ley de Empleo establece que la *cuantificación* de la mejora de la empleabilidad se realizará a partir de la evolución de una *tasa de empleabilidad* definida reglamentariamente, que tendrá en cuenta los parámetros directamente relacionados con la incorporación de las personas al mercado de trabajo, así como 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. Asimismo, se establecerá mediante el mismo procedimiento una *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. Finalmente, la *tasa de cobertura* ofrecerá una medida del nivel de protección frente al desempleo del conjunto de personas que se encuentren en esa situación. Estas tres tasas se harán públicas, se actualizarán de manera periódica y se mostrarán desagregadas por sexo y edad.

El uso de estas herramientas basadas en el análisis de datos, en las evidencias estadísticas y en el análisis del mercado de trabajo, contribuirá también a identificar en cada momento qué personas o colectivos de personas están encontrando mayores dificultades para acceder al empleo. La desagregación de la tasa de empleabilidad para estos colectivos o personas mostrará también una medida de la intensidad de esas dificultades.

## 2.2. Estrategia de competencias: desarrollo de las capacidades para hoy y para el futuro

Las líneas fundamentales del nuevo enfoque sobre la educación y formación profesional en Europa se encuentran definidas en la *Recomendación del Consejo de 24 de noviembre de 2020 sobre la educación y formación profesionales (EFP) para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia*. Esta Recomendación define la «educación y formación profesionales» como una «educación y formación que pretende dotar a las personas de los conocimientos, las capacidades y las competencias que se requieran para ejercer profesiones concretas o, en un sentido más amplio, en el mercado de trabajo». Dicha formación se puede ofrecer en entornos formales y no formales, y a todos los niveles del Marco Europeo de Cualificaciones (MEC). Es el sector de la educación y la formación más cercano al mercado laboral y “proporciona capacidades que preparan a los trabajadores para profesiones y carreras específicas, a la vez que ofrece valiosas capacidades transferibles y responde de forma eficaz a las necesidades económicas”<sup>20</sup>.

Así, la EFP proporciona a los alumnos capacidades que respaldan su desarrollo profesional y personal: prepara a los jóvenes para que se incorporen con éxito a la vida laboral; ayuda a las personas con empleo a mejorar continuamente sus capacidades; les permite adaptarse a las demandas cambiantes del mundo laboral o gestionar cambios en el trabajo; ayuda a las personas desempleadas a adquirir las capacidades que necesitan para reincorporarse al mercado laboral; facilita a los alumnos conocimientos, capacidades y características para prosperar en su desarrollo personal, social y profesional.

En este marco, las políticas en materia de EFP deben ir dirigidas a dotar a jóvenes y adultos de los conocimientos, las capacidades y las competencias necesarias para prosperar en un mercado laboral y una sociedad en evolución y para gestionar la recuperación y la doble transición justa hacia la economía ecológica y digital. Además, deben fomentar la inclusión y la igualdad de oportunidades y contribuir a alcanzar la resiliencia, la equidad social y la prosperidad para todos.

La Recomendación también establece unos objetivos a escala de la UE, que deberían ser alcanzados hasta el 2025:

- al menos un 82 % de titulados de EFP con empleo;
- el 60 % de los titulados recientes en EFP debe haberse beneficiado del aprendizaje en el trabajo durante sus estudios;
- el 8 % del alumnado de EFP debe haberse beneficiado de una movilidad en el extranjero por motivos de aprendizaje.

<sup>20</sup> Comisión Europea: *Educación y formación profesionales. Capacidades para hoy y para el futuro*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2022, pág. 9.

Para cumplir estos objetivos, la Recomendación considera que será necesario llevar a cabo reformas nacionales para conseguir una EFP *ágil en la adaptación a los cambios del mercado laboral*, para lo cual debe mantener un equilibrio entre la adquisición de capacidades y la posibilidad de respuesta con rapidez a las demandas cambiantes del mercado laboral, mediante mecanismos de anticipación de capacidades y dando especial relevancia al aprendizaje en el trabajo y a la formación de aprendices. Debe ser también *flexible en su esencia* (con programas personalizados y centrados en el alumnado) y constituir *un motor de la innovación y el crecimiento* (formando parte de las estrategias económicas, industriales y de innovación y fomentándose la adquisición de capacidades empresariales, digitales y ecológicas, especialmente para adultos). La EFP *debe ser una opción atractiva, basarse en una oferta moderna y digitalizada de formación y capacidades* (especialmente en cuanto a nuevos entornos, herramientas y pedagogías de aprendizaje, y centrada particularmente en la digitalización); *debe promover la igualdad de oportunidades* (deben ser inclusivos y accesibles para los grupos vulnerables con medidas específicas y formatos flexibles que ayuden a evitar el abandono prematuro y apoyen la transición de la escuela al trabajo) y *debe estar sustentada en una cultura de garantía de calidad* (para ello se establece el Marco de Referencia Europeo de Garantía de la Calidad en la Educación y Formación Profesionales, EQAVET)<sup>21</sup>.

En ese marco europeo, la situación de la EFP en España sigue siendo todavía muy deficitaria. En el *Informe de Diagnóstico sobre la Estrategia de Competencias de la OCDE para España, 2015*<sup>22</sup>, señala la OCDE que “las competencias se han convertido en el principal motor e impulsor del bienestar individual y del éxito económico del siglo XXI”. Pone de manifiesto que “sin una adecuada inversión en materia de formación y competencias, los individuos se ven abocados a la marginación social, el progreso tecnológico no se traduce en crecimiento y los países no pueden competir con otras economías mundiales cada vez más basadas en el conocimiento”. Por ello se ha establecido la “Estrategia de Competencias de la OCDE” de modo que sirva de marco de referencia para adoptar medidas concretas en relación con los tres pilares en los que, como establece la OCDE, se apoya

<sup>21</sup> El Marco EQAVET -Marco de Referencia Europeo de Garantía de la Calidad en la Formación Profesional- es un instrumento de referencia destinado a ayudar a los países de la UE a fomentar y encauzar la mejora continua de sus sistemas de formación profesional a partir de unas referencias acordadas en común. Además de contribuir a mejorar la calidad en este ámbito, su propósito es asentar una confianza mutua entre los sistemas de FP y facilitar la aceptación y el reconocimiento de las aptitudes y competencias adquiridas en distintos países y entornos educativos.

<sup>22</sup> OECD: *Skills Strategy: Informe de Diagnóstico España, 2015 (Informe de Diagnóstico sobre la Estrategia de Competencias de la OCDE para España)*.

<https://biblioteca.ces.es/BD/2015091530Digital154.html>

Se puede ver un Resumen de este Informe en OECD: *Skills Strategy. Informe de Diagnóstico. Resumen. España, 2015*. <https://policycommons.net/artifacts/3804704/oecd-skills-strategy/4610532/>



todo sistema nacional de competencias: 1) desarrollar las competencias relevantes desde la infancia hasta la edad adulta; 2) activar la oferta de competencias en el mercado laboral, y 3) utilizar las competencias adquiridas de manera eficaz en el ámbito socioeconómico.

En el Informe de Diagnóstico sobre España (realizado en 2015), la OCDE delimitó los 12 retos en materia de competencias a los que se enfrentaba España. Entre dichos retos destacan los siguientes aspectos:

- Un reto importante para España destacado por la OCDE es *mejorar las competencias de los adultos escasamente cualificados* (Reto 3). El Informe destaca el importante número de adultos escasamente cualificados (cerca de 10 millones de adultos con un bajo nivel de rendimiento en 2015) que seguirá estando en el mercado laboral dentro de 10 años y más de un tercio seguirá trabajando dentro de 20 años. Estos adultos con escasa cualificación son menos propensos a participar en programas de formación y educativos que los adultos altamente cualificados, pese a que España cuenta con un sistema de enseñanza para adultos relativamente completo y flexible y la participación de adultos en programas educativos y formativos ha aumentado en los últimos años. Esto plantea importantes problemas para que estos adultos escasamente cualificados puedan mejorar y adaptar su nivel de capacitación para preservar sus actuales puestos de trabajo o encontrar otros nuevos ante la demanda cambiante de competencias y cualificaciones profesionales.
- Otro reto destacado es la necesidad de *mejorar la transición de los jóvenes del sistema educativo a un trabajo estable* (Reto 6). Los jóvenes españoles se enfrentan a grandes dificultades a la hora de abandonar los centros de enseñanza para incorporarse gradualmente al mercado laboral. El paro juvenil y las tasas de desempleo de larga duración se sitúan entre los más altos de la OCDE. El porcentaje (20%) de jóvenes sin estudios, trabajo ni formación, más conocidos como «generación Ni-Ni», sitúa a España en una posición cercana a aquellos países de la OCDE que ocupan los primeros puestos, únicamente detrás de Grecia e Italia en Europa. Estos jóvenes corren el riesgo de convertirse en desempleados de larga duración, con importantes dificultades para reincorporarse al mercado de trabajo en un futuro. La OCDE destaca que al tener gran parte de los jóvenes desempleados en España un bajo nivel educativo y una escasa cualificación, necesitarán formación continua y educación adicionales.
- En tercer lugar, considera necesario *aprovechar al máximo la formación en el lugar de trabajo* para potenciar la productividad y la competitividad (Reto 7). El grado de aplicación de las competencias en el puesto de trabajo apenas supera la media y un gran número de trabajadores está sobrecualificado con arreglo al perfil necesario para el puesto que ocupan. La OCDE destaca que la utilización relativamente limitada de las competencias en el puesto de trabajo y la escasa implementación de prácticas innovadoras en el entorno laboral conllevan un desperdicio de talento que podría destinarse a potenciar la productividad y

competitividad de las empresas. Por eso señala que para aprovechar al máximo las competencias de la población activa, se deberá concienciar a las propias empresas acerca de la importancia y la forma de optimizar el uso de las competencias en el puesto de trabajo como un factor esencial de sus estrategias empresariales.

- Por otra parte, también se debe *apoyar a los trabajadores altamente cualificados y a las universidades a fin de impulsar la innovación* y aumentar la productividad y el crecimiento (Reto 8). La OCDE destaca que las empresas españolas participan de manera menos activa en actividades de innovación que la mayoría de sus competidoras extranjeras. Dicha falta de iniciativa en materia de innovación se refleja en la escasez de inversiones en capital basado en el conocimiento, incluyendo actividades de investigación y desarrollo. España debe apoyar en mayor medida a los trabajadores altamente cualificados y a las universidades para impulsar la innovación y aumentar la productividad y el crecimiento.

Para hacer frente a estos y otros retos, en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (aprobado por el Consejo de Ministros el día 27 de abril de 2021) se dedican, como ya se ha señalado, dos componentes específicos a la modernización del sistema educativo y a la formación profesional (componentes 20 y 21), “con actuaciones claves para el refuerzo del capital humano de las próximas generaciones, la eliminación de brechas sociales y territoriales, y el acceso a oportunidades laborales dignas y adaptadas a las necesidades de un mercado laboral cambiante y dinámico”.

Entre estas actuaciones destaca el “Plan estratégico de impulso de la Formación Profesional”. El Plan propone diseñar una formación que dé respuesta a los distintos perfiles profesionales, presentes y futuros, que permitan el emprendimiento, la actualización de conocimientos y competencias y, en definitiva, la posibilidad de hacer realidad a nivel individual y colectivo el proceso de aprendizaje continuo a lo largo de la vida. La prioridad es, además, potenciar los niveles de cualificación de la población y llegar a un adecuado equilibrio entre los niveles de formación de la ciudadanía y las necesidades de cualificación del capital humano del mercado laboral, de tal forma que en España se alcance el objetivo de un 50% de población activa con un nivel medio de cualificación, entre el 35 y 40% de población con un alto nivel y no más de un 14% con un nivel bajo de cualificación. Esto permitirá aumentar el número de personas con acreditación profesional de sus competencias al objetivo de 100% de la población activa, que en este momento solo alcanza el 51%. El reto final es por tanto hacer un sistema de formación profesional dinámico, flexible, consolidado, valorado por la sociedad y la empresa, que permita a todos los ciudadanos encontrar las oportunidades de aprendizaje adecuadas a sus necesidades y aspiraciones.

Por otra parte, otro de los pilares del Plan de Recuperación es el “Plan Nacional de Competencias Digitales” (*digital skills*) (componente 19), que tiene

como objetivos la formación digital transversal para la ciudadanía (ciudadanía digital), el desarrollo de competencias digitales para la educación y la formación profesional y la formación en competencias digitales a lo largo de la vida laboral (*upskilling* y *reskilling*, tanto de las personas desempleadas como empleadas), con foco en el desarrollo de competencias digitales para las pymes.

En desarrollo de estos Planes se aprobó la *Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional*. Esta ley pretende establecer las bases sólidas y modernas para que las personas puedan disponer de un amplio conjunto de derechos, capacidades y competencias personales, sociales y profesionales que son imprescindibles para desarrollarse plenamente como personas y para aprovechar las oportunidades de empleo de hoy y del futuro. Todos los informes destacan la existencia en España de una importante privación de capacidades debido al importante abandono escolar temprano, a la existencia de brechas de género y a dificultades de determinados colectivos como las personas con discapacidad. También se ha puesto de manifiesto la dificultad de reconocer y certificar conocimientos adquiridos a través de la experiencia profesional, lo que limita el progreso profesional de muchas personas trabajadoras y, en muchas ocasiones, su propia continuidad en el empleo. Asimismo es muy relevante el escaso desarrollo de las cualificaciones intermedias en la estructura formativa española, las que están vinculadas a la formación profesional y, más en concreto, en aquellas actividades directamente relacionadas con la modernización del sistema económico exigida por el cambio tecnológico y la nueva economía verde y azul. Las previsiones para España en 2025 identifican que el 49 % de los puestos de trabajo requerirán una cualificación intermedia, y solo un 14 % de puestos requerirán baja cualificación.

Todo ello supone, por un lado, una limitación al derecho de ciudadanía reconocido en nuestra constitución y en las normas internacionales, y, por otro, como ya han venido advirtiendo diversos organismos europeos, un enorme hándicap para la modernización productiva y el crecimiento de la economía española. La Ley de Formación Profesional pretende acabar con este desajuste, introduciendo un instrumento ágil y eficaz que facilite la cualificación y recualificación permanente de las personas y el ajuste entre oferta y demanda de trabajo. Se pretende también equiparar nuestra estructura formativa (lastrada por un escaso desarrollo de cualificaciones intermedias, un elevado número de personas sin cualificaciones adecuadas a las necesidades de la economía actual y un elevado número de personas sobrecualificadas en relación con el trabajo que desarrollan) a la de otros países con estructura económica y de actividad similares a la nuestra, que nos permita, además, responder adecuadamente a las nuevas necesidades de cualificación de todas las personas trabajadoras ante las exigencias de la cuarta revolución industrial y sus consecuencias<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> Como indica la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional: “La ley ordena un Sistema de Formación

Por su parte, la empleabilidad se erige en la Ley de Empleo (Capítulo II) como elemento nuclear de la política de empleo. Tiene un carácter transversal e integrador de forma que “aglutina al 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 decente, progresar profesionalmente y adaptarse a la evolución de la tecnología y de las condiciones del mercado de trabajo”. Por ello, la Ley configura el mantenimiento y la mejora de la empleabilidad como un derecho y un deber de las personas demandantes de los servicios públicos de empleo, desarrollo del «derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente» contemplado por el artículo 35 de la Constitución.

Partiendo de ello, la Ley de Empleo establece (art. 38) que serán finalidades prioritarias de las acciones de empleabilidad la mejora de las competencias básicas de las personas demandantes de empleo en comunicación oral y escrita y en aptitudes de manejo y aprovechamiento de las herramientas digitales y tecnológicas. Para la mejora profesional de las personas demandantes de empleo, el Sistema Nacional de Empleo mantendrá y actualizará un catálogo de instrumentos eficaces de empleabilidad cuya utilidad para dicho objetivo haya sido debidamente contrastada a través de datos objetivos cuantitativos y cualitativos, en función de las evaluaciones desarrolladas en todos los programas y actividades que se lleven a cabo. Este catálogo deberá orientar las acciones que se le proponen a cada persona, en función del perfilado que le haya sido trazado, que tomará en cuenta aquellas características que suelen ser motivo de discriminación, como así también todos los colectivos identificados como prioritarios en la propia Ley de Empleo (artículo 50).

El catálogo de instrumentos eficaces de empleabilidad (artículo 37) se irá actualizando con las mejores prácticas que hayan sido desarrolladas y evaluadas en los distintos ámbitos territoriales del Sistema Nacional de Empleo y también las que se hayan llevado a cabo en otros Estados miembros del Espacio Económico Europeo en seguimiento de la Estrategia Europea de Empleo. El Sistema Público Integrado de Información de los Servicios de Empleo desarrollará ese catálogo en

Profesional en que toda la formación sea acreditable, acumulable y capitalizable. La oferta de formación se estructura en una dimensión vertical, escalonada, que establezca un «continuo» ascendente en función de la amplitud de cada oferta formativa. Las ofertas se organizan desde las «microformaciones» a los títulos de formación profesional, según incluyan un único resultado de aprendizaje, uno o varios módulos profesionales, o un paquete completo de módulos profesionales, manteniendo en todo momento su carácter acumulativo”. El modelo diseñado integra, junto a las ofertas de formación profesional, la orientación profesional y la acreditación de competencias adquiridas por experiencia laboral u otras vías no formales o informales, como piedras angulares del nuevo sistema”.

coordinación con los sistemas nacionales de empleo de los Estados miembros del Espacio Económico Europeo.

### **3. MANTENIMIENTO Y MEJORA DE LA EMPLEABILIDAD: LA FORMACIÓN EN EL TRABAJO**

#### **3.1. Requerimientos de las políticas de formación profesional para el mantenimiento y mejora de la empleabilidad**

También la *Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024* (aprobada por Real Decreto 1069/2021, de 4 de diciembre) destaca el reducido peso de la población española con niveles formativos intermedios y la concentración en los extremos, lo que puede suponer un riesgo de mayor polarización en la estructura del empleo ante la incidencia de la rápida evolución tecnológica en muchos perfiles profesionales, que deben adecuarse a los nuevos requerimientos y formas de trabajar<sup>24</sup>.

Los instrumentos para el mantenimiento y mejora de la empleabilidad deben hacer frente a diversas cuestiones, entre las cuales se pueden destacar las siguientes:

- Se debe incorporar la *perspectiva de género* en las acciones de formación y recualificación profesional de las personas trabajadoras para impulsar la incorporación de mayor número de mujeres, que las capaciten para la promoción profesional o para reorientar su trayectoria a sectores con mejores perspectivas. La transformación tecnológica puede generar déficit de profesionales en algunas ocupaciones, como es el caso de los perfiles especializados en ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM o STEM), que son, sin embargo, ámbitos con escasa incorporación de la mujer. La Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024 destaca el reto de la plena incorporación de la mujer a la adquisición de estos perfiles especializados.

También el artículo 51 de la Ley de Empleo establece que los servicios de empleo pondrán en marcha acciones de empleabilidad dedicadas exclusivamente a mujeres demandantes de servicios de empleo en aquellos ámbitos con mayor

<sup>24</sup> Como se indica en el Informe “España 2050: Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo”, “Para no quedarse atrás en el escenario emergente, España tendrá que reducir a menos de la mitad la población que solo cuenta con estudios de ESO, aumentar la proporción de personas con educación terciaria (universidad o FP superior) y poner en marcha un sistema integral de recualificación que le permita actualizar las competencias de al menos un millón de trabajadores (empleados y desempleados) cada año”. Vid. 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.

infrarrepresentación femenina. En particular, se organizarán iniciativas de este tipo destinadas a la promoción hacia los grupos profesionales superiores, desarrollando para ello algunas de las acciones consideradas más eficientes de entre las incluidas en el catálogo de instrumentos de empleabilidad.

El Plan Nacional de Competencias digitales incluye medidas específicas para mejorar la capacitación digital, con el objetivo de que el 80% de las personas tengan en 2025 competencias digitales básicas, y al menos la mitad de la población formada sean mujeres<sup>25</sup>. Se prevé que el Plan permita “reducir el diferencial de capacidades tecnológicas entre hombre y mujeres lo que a su vez permitirá reducir las diferencias salariales a medio plazo, especialmente en los trabajos más cualificados, donde la brecha de género está altamente explicada por las diferencias en habilidades llamadas STEM (Science, Technology, Engineering and Mathematics)”.

- Es necesario articular acciones formativas que faciliten el acceso al trabajo de *jóvenes con baja cualificación*, con una duración formativa reducida y con prácticas en los centros de trabajo, que permitan dar el primer paso en el desarrollo laboral de estas personas. Todos los análisis ponen de relieve, dentro del colectivo juvenil, el subgrupo de quienes no trabajan ni estudian<sup>26</sup>, o bien son personas activas, pero sin cualificación (existe una elevada tasa de abandono temprano de la educación y la formación, que fue del 16% en 2020), o bien están en situación de desánimo y no buscan trabajo, especialmente en el tramo de edad entre 25 y 30 años (“efecto desánimo” de aquellas personas que no encuentran un nuevo empleo y ni siquiera se registran como demandantes en los servicios públicos de empleo, simplemente, dejan de buscar trabajo)<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Vid. Álvarez Cuesta, H.: “La formación en los nuevos yacimientos de empleo (empleos digitales, verdes) con especial atención a la perspectiva de género”, *Lan Harremanak*, 2023, n. 49, pp. 40-42.

<sup>26</sup> Entre las iniciativas europeas dirigidas a este colectivo se incluye ALMA («Aim, Learn, Master, Achieve», Aspirar, Aprender, Dominar, Lograr). Es una iniciativa de la UE de inclusión activa destinada a apoyar a los jóvenes que ni trabajan, ni estudian, ni reciben formación (ninis). El objetivo es ayudar a los jóvenes más desfavorecidos (de entre 18 y 29 años) a integrarse en la sociedad accediendo a un empleo o a una formación. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1549&langId=es>

<sup>27</sup> Entre los desafíos a los que debe hacer frente España en los próximos años, el Informe “España 2050: Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo” destaca: En primer lugar, reducir en 25 puntos como mínimo la proporción de personas que abandonan su formación sin obtener al menos un título de 2ª etapa de educación secundaria, para lo que será necesario abordar las carencias de los ciclos de infantil, primaria y secundaria y hacer una apuesta decidida por la FP media, considerada la vía más eficaz y realista para reducir el abandono escolar temprano. En segundo lugar, España tendrá que aumentar su porcentaje de población con titulación universitaria, pasando del 26% actual a un 38% en 2050. En tercer lugar, España tendrá que casi duplicar el porcentaje de personas con título de FP superior, pasando del 11% actual al 17% en 2050. Vid. Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España (coord.): *España 2050*:

También existe una urgente necesidad formativa de acceso al primer empleo en el caso de la población joven. La recuperación del mercado laboral de las personas jóvenes está siendo más lenta que la de otros colectivos. Por ello, se han planteado actuaciones específicamente orientadas a fomentar el empleo juvenil de calidad, como la Garantía Juvenil Plus [*Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027*] y un plan de choque contra el desempleo juvenil [*Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021*] que permita impulsar las capacidades digitales, promueva un sistema de microcertificaciones para facilitar la empleabilidad y despliegue importantes bonificaciones y ayudas para los contratos de formación (Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia). El *Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027 de trabajo digno para las personas jóvenes* (cuya implementación en España ha sido hasta ahora muy deficitaria) tiene como objetivo la mejora de la empleabilidad y del emprendimiento de los jóvenes. Se basa en la orientación y el seguimiento personalizados, la formación dirigida a la adquisición de competencias y la mejora de la experiencia profesional y la mejora de las oportunidades de empleo a través de incentivos.

- Se deben adoptar medidas formativas dirigidas al desarrollo de acciones encaminadas a la integración social y laboral de *personas en riesgo de exclusión*. Para personas en situación de desempleo de larga duración y para determinados colectivos vulnerables como refugiados, personas migrantes, personas gitanas, personas con discapacidad y personas en situación de alta vulnerabilidad, es necesario, en el marco de las políticas activas de empleo, actuar sobre las causas de la menor empleabilidad entre las cuales destacan los desajustes en la cualificación, las dificultades para adquirir experiencia profesional o habilidades para la búsqueda y el mantenimiento de la ocupación.
- Es también importante incidir en las *transiciones laborales*, cada vez más frecuentes, a través de la orientación, la formación permanente, el reciclaje profesional y el aprovechamiento de las oportunidades de empleo a lo largo de la vida laboralmente activa. Las políticas de formación profesional y recolocación son un complemento imprescindible de las políticas de protección del empleo y constituyen un instrumento necesario para evitar la exclusión laboral y la cronificación de la dependencia de las medidas de protección<sup>28</sup>.
- Se debe planificar con anticipación el *relevo generacional* de forma que, por un lado, se asegure la transferencia de conocimientos de personas cualificadas

*Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*. Madrid, Ministerio de la Presidencia, 2021

<sup>28</sup> Vid. con un análisis en profundidad, Muros Polo, A.: “El plan de recolocación externa en la recualificación y transición profesional”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, volumen 12, número 1, enero-marzo de 2024, págs. 358-406.

que se van a retirar a las personas que van a relevarlas y, por otro lado, estas personas relevistas tengan un perfil profesional con cualificaciones más amplias puesto que van a tener que desempeñar nuevas y distintas competencias en el desempeño de esas ocupaciones<sup>29</sup>. El Observatorio de las Ocupaciones del SEPE analiza en profundidad la situación y tendencias del mercado de trabajo, para anticiparse a los requerimientos del tejido productivo, identificando las necesidades técnico-profesionales y transversales de cada una de las ocupaciones estudiadas, agrupadas en Familias Profesionales. Ello permite ofrecer un diagnóstico actualizado de las necesidades formativas de cada ocupación, de forma que sirva de referencia para realizar la programación y ejecución de la formación.

En esta línea, el art. 33 de la Ley de Empleo establece que, en todo caso, serán objetivos de la formación en el trabajo:

- Favorecer la formación a lo largo de la vida de las personas trabajadoras ocupadas y desempleadas, tanto del sector público como privado.
- Consolidar el derecho a la formación y el derecho a la promoción profesional establecidos en los artículos 4.2.b) y 23 del Estatuto de los Trabajadores (entre ellos, el desarrollo del ejercicio del permiso de veinte horas anuales de formación, acumulables por un período de hasta cinco años, así como cualquier otro permiso de formación que pudiera acordarse).
- Mejorar las competencias profesionales de las personas trabajadoras y sus itinerarios de empleo y formación, especialmente las competencias digitales y de sostenibilidad<sup>30</sup> (configuradas en la Ley de Empleo como competencias básicas para la empleabilidad).

<sup>29</sup> La Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024 señala que los grupos ocupacionales en los que está previsto una mayor tasa de reposición son: trabajadores cualificados de la agricultura; puestos de dirección, gerencia y técnicos; profesiones científicas e intelectuales. A medio plazo, además de los nuevos perfiles de informática y comunicaciones, tienen buenas expectativas de crecimiento las siguientes familias profesionales: electricidad y electrónica, fabricación mecánica, actividades físico-deportivas y química. Además, el proceso de digitalización de las actividades económicas va a producir significativos cambios de contenido en muchos puestos de trabajo tradicionales, especialmente en administración y gestión, transporte y mantenimiento de vehículos y comercio y marketing. Esta última familia profesional incluye algunas de las ocupaciones que van a seguir siendo muy demandadas (por ejemplo, dirección de ventas o desarrollo de fuerza de ventas) pero que también requerirán la adaptación en competencias tecnológicas de la información y comunicación (TIC) por el desarrollo veloz de los nuevos canales de venta.

<sup>30</sup> Sobre la digitalización y la formación y el “derecho a la cualificación digital”, vid. Rodríguez-Piñero Royo, M.: “Acceso al empleo, formación y contratación en el contexto de la digitalización”, en AA. VV.: *Digitalización, recuperación y reformas laborales. XXXII Congreso Anual de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Ministerio de Trabajo y Economía Social, Madrid, 2022, págs. 77-82; Villalba Sánchez, A.: *El derecho a recibir formación de la empresa para una transición digital justa*, Aranzadi, Madrid, 2024, págs. 21-42.



- Contribuir a la mejora de la productividad y competitividad de las empresas.
- Garantizar que todo el contenido formativo impartido en la formación en el trabajo esté realizado con perspectiva de género.
- Mejorar la empleabilidad de las personas trabajadoras, especialmente de las que tienen mayores dificultades de mantenimiento del empleo o de inserción laboral.
- Promover que las competencias profesionales adquiridas por las personas trabajadoras, tanto a través de procesos formativos como de procesos de aprendizaje informales, sean objeto de un proceso de valoración en el marco de la formación en el trabajo, que aporte valor profesional y curricular a la persona trabajadora, pactado en el seno de la negociación colectiva.
- Facilitar la transición hacia un empleo de calidad y la movilidad laboral.
- Acompañar los procesos de transformación digital y ecológica y favorecer la cohesión social y territorial, así como la igualdad de género.
- Impulsar la formación programada por las empresas, con la participación de la representación legal de las personas trabajadoras, como vía ágil y flexible de responder a las necesidades específicas de formación más inmediatas y cercanas a empresas y personas trabajadoras.
- En todo caso, en la planificación, organización y desarrollo de las acciones de empleabilidad se guardará especial cuidado en evitar discriminaciones y sesgos o estereotipos negativos (artículo 39). Además, para evitar toda posibilidad de discriminación, la Ley de Empleo establece que “se evitará el establecimiento de criterios que presupongan que las personas destinatarias son suficientemente mayores, suficientemente jóvenes o referentes al sexo o a la discapacidad de estas”.

### **3.2. La formación permanente: La recualificación profesional**

#### *3.2.1. La necesidad de adaptación permanente de las capacidades. Las debilidades de la recualificación profesional en España*

En el momento actual y en los próximos años será cada vez más importante la puesta en marcha de un sistema eficaz de formación permanente y de recualificación profesional para la población adulta.

La política de empleo debe crear las bases que le permitan garantizar una oferta suficiente (tanto desde el punto de vista cuantitativo como *cualitativo*) de personas que dispongan de aquellas cualificaciones/capacidades necesarias que son demandadas por la sociedad y, en particular, por el aparato productivo. Ello sin olvidar que la formación profesional concebida como parte de la educación permanente no se agota en procurar a las empresas la mano de obra cualificada que necesitan, sino que también debe ser un instrumento de promoción social y cultural de la persona del trabajador.

Por supuesto que ello no entra en contradicción con una formación que capacite realmente para el trabajo, para lo cual será imprescindible que las personas adquieran una formación que les permita adaptarse continuamente a los cambios tecnológicos y organizativos, adecuándolos de forma que puedan ser utilizados en la empresa. La tecnología y la digitalización han transformado el panorama laboral casi por completo en todos los sectores. La Inteligencia Artificial es ya y será en los próximos años uno de los motores del desarrollo económico y social, de modo que es esencial que todos los ciudadanos puedan disponer de unos conocimientos básicos sobre esta nueva tecnología, para aprovechar las oportunidades de empleo que abre y también para garantizar el respeto de la ciudadanía y de los valores y derechos individuales y colectivos. Las empresas deben conformarse también como un lugar de aprendizaje de la Inteligencia Artificial mediante la experimentación, como una inversión de futuro y de progreso.

Pero, como todos los informes ponen de manifiesto<sup>31</sup>, los desafíos del futuro mercado de trabajo no son solo tecnológicos, la mayor longevidad (fruto del desarrollo del estado de bienestar y de los avances médicos) se traducirá en que la vida laboral será también más larga y ello pone ya de relieve una necesidad permanente de actualización de nuestras habilidades y competencias profesionales.

Por todo ello, en el contexto actual existe una gran preocupación en todos los países, y en el ámbito de la Unión Europea, por potenciar las tecnologías y las ramas productivas del futuro, las derivadas de la transición ecológica y digital, acometiéndose la reestructuración de aquellos sectores en crisis tratando de aumentar en ellos el componente tecnológico y los cambios técnico-organizativos (mayor flexibilidad organizativa y de uso de la fuerza de trabajo, la robótica, la informatización del trabajo terciario, descentralización productiva, auge del teletrabajo...); y potenciar además las nuevas oportunidades de empleo derivadas de los cambios demográficos (economía plateada y asistencial). Junto a ello se produce un interés creciente por los problemas de la formación general y en la empresa; la formación, reconversión y reciclaje de los trabajadores; la capacitación y ajuste de la oferta de mano de obra altamente cualificada exigida para la concepción y utilización de las tecnologías; la necesidad de aprovechar los talentos y diversidad derivados de los cambios demográficos (trabajadores de más edad, emigración...).

De aquí a 2050, en todas las economías de la OCDE la mayoría de los empleos cambiarán significativamente como resultado de la digitalización, la transición energética y las transformaciones sociales y culturales y, como consecuencia, cada vez será mayor la obsolescencia de las competencias adquiridas inicialmente,

<sup>31</sup> Vid., entre otros, 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.

lo que unido al alargamiento de la vida laboral hará necesario una permanente actualización y reciclaje profesional<sup>32</sup>.

Es por ello por lo que el *Plan Anual para el fomento del empleo digno 2024*<sup>33</sup> (según lo establecido en el artículo 13.2 de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo), configurado como un instrumento esencial para, en el marco de las políticas activas de empleo, mejorar la empleabilidad de las personas y contribuir a responder mejor a las necesidades de empleo y formación de las empresas, incluye “actuaciones de formación en el trabajo, dirigidas al aprendizaje, formación, recualificación o reciclaje profesional y de formación en alternancia con la actividad laboral, incluidos los programas públicos de empleo y formación, que permitan al beneficiario adquirir competencias o mejorar su experiencia profesional, para mejorar su cualificación y facilitar su inserción laboral, teniendo en cuenta la brecha digital existente y garantizando la atención presencial a la población que la padece”.

Este Plan se enmarca en los objetivos sociales de la Unión Europea para 2030 de que al menos el 60 % de los adultos participe en actividades de formación cada año y al menos el 78 % tenga trabajo y también ayudará a alcanzar las metas de la “Brújula Digital 2030”, que pretende que al menos el 80 % de los adultos cuente con capacidades digitales básicas y que haya 20 millones de especialistas en TIC empleados en la Unión Europea. Se une también a iniciativas como la Agenda de Capacidades Europea, el Pacto de las Capacidades o Recomendaciones del Consejo sobre las cuentas de aprendizaje individuales y las microcredenciales.

Con todos estos instrumentos se pretende potenciar el reciclaje y el perfeccionamiento profesionales para impulsar la competitividad de las empresas

<sup>32</sup> El Informe *España 2050: Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo* pone de manifiesto que “El envejecimiento demográfico también añadirá una presión adicional al reto de la recualificación, y lo hará por una doble vía. Por un lado, obligará a las empresas a transformar su estrategia de recursos humanos. Una de las formas en la que muchas empresas han lidiado con la obsolescencia de competencias ha consistido en reemplazar a sus empleados más sénior por otros más jóvenes que cobran salarios más reducidos y poseen un abanico de competencias más actualizado. En los próximos años, sin embargo, la población joven (entre 25 y 35 años) se reducirá y crecerá la pugna entre compañías (nacionales y extranjeras) por conseguir a los perfiles más cualificados. Esto hará que resulte más difícil encontrar reemplazos jóvenes y empujará a las empresas a recualificar a sus empleados más sénior, ya sea a través de programas in-company o facilitándoles la participación en otros programas formativos. Por otro lado, el envejecimiento de la población se traducirá en una mayor demanda de las actividades de cuidados y en la aparición de nuevos empleos que requerirán la adquisición de nuevas competencias” (Vid. 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).

<sup>33</sup> Resolución de 15 de julio de 2024, de la Secretaria de Estado de Trabajo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de julio de 2024, por el que se aprueba el Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno 2024.

europas y contribuir a la creación de empleo de calidad aprovechando todo el potencial de la doble transición digital y ecológica de manera socialmente justa, inclusiva y equitativa.

La *Agenda de Capacidades Europea de 2020* establece objetivos cuantitativos para el perfeccionamiento (mejora de las capacidades actuales) y el reciclaje (formación en nuevas capacidades) profesionales durante un período de cinco años (2020-2025). En la Agenda se establecen doce medidas que se centran en “impulsar la colaboración entre Estados miembros, empresas e interlocutores sociales con la finalidad de empoderar a las personas para que se adentren en el aprendizaje permanente, así como en utilizar el presupuesto de la UE como catalizador para desbloquear la inversión pública y privada en materia de capacidades”.

La primera medida emblemática en el marco de la Agenda de Capacidades Europea fue el *Pacto por las Capacidades*, mediante el cual se “invita a las organizaciones públicas y privadas a aunar fuerzas y tomar medidas concretas para el perfeccionamiento y el reciclaje de las personas en Europa”<sup>34</sup>. El Pacto por las Capacidades se lanzó el 10 de noviembre de 2020, con el objetivo de ayudar a las organizaciones públicas y privadas a maximizar el impacto de su inversión en la capacitación y el reciclaje de habilidades, sobre la base de cuatro principios clave: promover una cultura de aprendizaje permanente para todos; construir alianzas sólidas de habilidades; monitorear la oferta y la demanda de habilidades y anticipar las necesidades de habilidades; trabajar contra la discriminación y por la igualdad de género y la igualdad de oportunidades.

En el marco de este Pacto se determinan cuáles son las competencias y habilidades requeridas en cada uno de los 14 ecosistemas industriales de la Estrategia Industrial renovada de la UE (ecosistema aeroespacial y de defensa; ecosistema agroalimentario; ecosistema de la construcción; ecosistema de las industrias culturales y creativas; ecosistema digital; ecosistema de industrias de uso intensivo de energía; ecosistema de salud; ecosistema de la electrónica; ecosistema Movilidad-Transporte-Automoción; ecosistema de Economía Social y de Proximidad; ecosistema de energía renovable; ecosistema Retail, que incluye ventas minoristas y mayoristas conectadas a los consumidores; ecosistema textil; ecosistema turístico). De esta forma, el objetivo principal del Pacto es movilizar recursos e incentivar a todas las partes interesadas para que adopten medidas concretas a fin de capacitar y reciclar profesionalmente a las personas trabajadoras, aunando esfuerzos y estableciendo asociaciones en favor de las transiciones ecológica y digital, así como estrategias de crecimiento locales y regionales<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> Comisión Europea: *Educación y formación profesionales. Capacidades para hoy y para el futuro*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2022, pág. 14.

<sup>35</sup> Así, por ejemplo, AECEMCO (Asociación empresarial de centros especiales de empleo) se ha incorporado al Pacto por las Capacidades de la Unión Europea con la condición de miembro de la asociación a gran escala (LSP) de “Proximidad y Economía Social”.

En España, como destaca el Informe *España 2050: Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*, sigue siendo una asignatura pendiente el impulso de la formación a lo largo de toda la vida (*lifelong learning*). Como pone de manifiesto la evidencia práctica, la participación de la población adulta en procesos de recualificación está fuertemente ligada a una mayor productividad (entre un 5% y un 30%), mayores oportunidades de empleo, y mejores salarios. Sin embargo, el número de trabajadores que participa en programas de formación era del 15% del total en 2019 (pese a que ha crecido mucho, desde el 3% del total en 2004), por lo que se mantiene una proporción reducida en comparación con otros países europeos y presenta además importantes sesgos de género, edad, educación y ámbito profesional. También se destaca que la duración de la formación en las empresas se está reduciendo (aunque se amplía a más miembros de la plantilla), con la consiguiente reducción de la calidad y disminución de los conocimientos y las habilidades adquiridas (en 2007 la duración media fue de 22 horas en las grandes empresas y de 29 en las de tamaño medio; en 2019 fue de 11 y 13, respectivamente).

Para hacer frente a estas debilidades se propone<sup>36</sup>:

- Consolidar la formación profesional como una de las principales vías de formación y recualificación, siguiendo el modelo de los países más avanzados de la UE;
- Apoyar el incremento de la formación continua entre los trabajadores de microempresas, pequeñas empresas y autónomos (mediante incentivos y acciones definidas sectorial y territorialmente, con el apoyo de los agentes sociales y con el soporte de los centros del sistema integrado de formación profesional);
- Modernizar y ampliar el sistema de evaluación y acreditación de competencias profesionales adquiridas por la experiencia laboral y vías no formales;
- Incentivar la participación en formación de aquellos colectivos actualmente infrarepresentados: mujeres en sectores como el industrial y el tecnológico, hombres en sectores como el de servicios de cuidados, mayores de 55 años en la formación continua, y adultos con cualificaciones y/o niveles educativos medios-bajos;
- Crear un plan de movilidad temporal de trabajadores que permita a los trabajadores realizar intercambios profesionales en otros lugares de España, adquiriendo en ellos nuevas competencias y buenas prácticas y tejiendo redes de

<https://www.cocemfe.es/informate/noticias/aecemco-se-incorpora-al-pacto-por-las-capacidades-de-la-union-europea/>

<https://www.aecemco.es/pdf/AECEMCO-se-incorpora-al-Pacto-por-las-Capacidades-de-la-UE.pdf>

<sup>36</sup> Vid. 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, págs. 123-160.

colaboración interterritoriales (ejemplos europeos son los programas Eures166 y Erasmus+).

### 3.2.2. *Las cuentas de aprendizaje individual y las microcredenciales para el aprendizaje permanente y la empleabilidad*

Uno de los principales retos que afrontan las empresas y los empleadores europeos es la oferta insuficiente de las capacidades pertinentes en el mercado de trabajo de la UE, mientras que, por su parte, los trabajadores se enfrentan a cambios sin precedentes en la organización del trabajo y a cambios radicales de los perfiles de las tareas y las capacidades requeridas en el trabajo debido a las transiciones digital y ecológica. Por ello, el perfeccionamiento y el reciclaje continuos son esenciales para que los trabajadores respondan a las necesidades de su empleo actual o para la transición a nuevos empleos y sectores en expansión, como los sectores ecológico y digital, en particular en el contexto del envejecimiento de la población. Las personas necesitan acceder a una enseñanza y un aprendizaje de calidad proporcionados de diferentes maneras y en diferentes entornos y que sean más flexibles e innovadores para el perfeccionamiento y el reciclaje profesional.

Con esa finalidad, la Agenda de Capacidades Europea de 2020 anunció una iniciativa sobre *cuentas de aprendizaje individual*, con el objetivo de facilitar el acceso a la formación para los adultos en edad activa y empoderarlos para gestionar con éxito las transiciones hacia el mercado laboral. Esta iniciativa se ha plasmado en la *Recomendación del Consejo de 16 de junio de 2022 relativa a las cuentas de aprendizaje individuales* (2022/C 243/03).

Su finalidad es prestar apoyo a todos los adultos en edad laboral para que accedan a actividades de formación, también de cara a las transiciones profesionales, e independientemente de su situación laboral o profesional y aumentar los incentivos y la motivación de las personas para buscar actividades de formación. Para alcanzar esos objetivos se recomienda a los Estados miembros que consideren la posibilidad de instaurar cuentas de aprendizaje individuales que permitan a los interesados participar en formaciones pertinentes para el mercado laboral.

Se entiende por «cuenta de aprendizaje individual» el modo en que se ponen a disposición de los interesados los derechos de formación individuales; se trata de una cuenta personal que permite al titular acumular y conservar sus derechos a lo largo del tiempo para acceder a las oportunidades admisibles de formación, orientación o validación de aprendizajes que considere más útiles, en el momento en que lo desee, de conformidad con las normas nacionales; y concede al titular la plena propiedad de los derechos, independientemente de la fuente de financiación.

La Recomendación destaca la «transferibilidad» de los derechos de formación individuales, es decir, la cualidad de los derechos de formación en virtud de la cual, una vez conferidos, dichos derechos permanecen en poder del titular, también durante los períodos de transición, por ejemplo entre puestos de trabajo, entre

el trabajo y el aprendizaje, entre el empleo y el desempleo, y entre actividad e inactividad.

Se recomienda a los Estados miembros que garanticen la disponibilidad de servicios de orientación profesional y oportunidades de validación de aprendizajes, incluidas oportunidades de evaluación de capacidades, a los que todos los titulares de cuentas de aprendizaje individuales puedan acceder de manera presencial o en línea, ya sea de forma gratuita o utilizando sus derechos de formación individuales, de conformidad con la Recomendación del Consejo de 20 de diciembre de 2012 sobre la validación del aprendizaje no formal e informal.

La Comisión considera que para que estas cuentas de aprendizaje individual sean eficaces, los Estados miembros deben establecer y mantener actualizado un registro público de las oportunidades de formación, de orientación profesional y de validación de aprendizajes que puedan optar a financiación con cargo a los derechos de formación individuales. También deben incluirse en este registro los servicios de orientación profesional y las oportunidades de validación de aprendizajes que los Estados miembros ofrezcan de forma gratuita.

También es necesario garantizar “permisos de formación remunerados”, que permitan a los trabajadores participar en actividades de formación durante el horario laboral utilizando sus cuentas de aprendizaje individuales. Estos permisos de formación remunerados, o bien ingresos de sustitución, deben ser aplicables a todos los tipos de relación laboral y a los trabajadores por cuenta propia y se debe garantizar el apoyo financiero y no financiero a los empleadores (en particular, a las pymes) cuyos empleados recurran a los permisos de formación remunerados.

Por otra parte, la *Recomendación del Consejo de 16 de junio de 2022 relativa a un enfoque europeo de las microcredenciales para el aprendizaje permanente y la empleabilidad (2022/C 243/02)* pretende dar respuesta al creciente número de personas que necesitan actualizar y mejorar sus conocimientos, capacidades y competencias para reducir la brecha entre su educación y formación formales y las necesidades de una sociedad y un mercado de trabajo en rápida evolución.

Se considera «Microcredencial» el registro de los resultados del aprendizaje que se ha obtenido a raíz de un pequeño volumen de aprendizaje, que hayan sido evaluados con arreglo a criterios transparentes y claramente definidos. Las experiencias de aprendizaje que dan lugar a la obtención de microcredenciales están diseñadas para proporcionar a la persona que está formándose o recualificándose conocimientos, capacidades y competencias específicos, que responden a las necesidades sociales, personales, culturales o del mercado de trabajo. Las microcredenciales son propiedad del aprendiz, se pueden compartir y son portátiles, pueden ser independientes o acumularse en credenciales más amplias. Deberán estar respaldadas por una garantía de calidad con arreglo a normas acordadas en el sector o ámbito de actividad pertinente.

Las microcredenciales podrían ayudar a certificar los resultados de pequeñas experiencias de aprendizaje adaptadas. Permiten una adquisición selectiva y flexible de conocimientos, capacidades y competencias para satisfacer las necesidades nuevas e incipientes de la sociedad y del mercado de trabajo y para hacer posible que las personas colmen el déficit de las capacidades que necesitan para prosperar en un entorno que evoluciona rápidamente, pero sin sustituir las cualificaciones tradicionales. En su caso, pueden complementar las cualificaciones existentes, aportando valor añadido, pero sin socavar el principio básico de los programas de titulación completa en la educación o la formación iniciales.

El Plan de Acción del Pilar de Derechos Sociales se refiere a las microcredenciales como un instrumento innovador que puede «facilitar los itinerarios educativos flexibles y apoyar a los trabajadores en su trabajo o durante las transiciones profesionales». Las microcredenciales pueden desempeñar un papel en la consecución de los objetivos principales de la UE que han de alcanzarse de aquí a 2030, en particular el objetivo de que el 60 % de todos los adultos participen en actividades de formación todos los años y una tasa de empleo de al menos el 78 %.

Asimismo, las microcredenciales podrían desempeñar un papel activo en la aplicación de las iniciativas de la UE para avanzar en las transiciones digital y ecológica. Las microcredenciales podrían: 1) respaldar los objetivos del Plan de Acción de Educación Digital 2021-2027 para ayudar a ofrecer oportunidades de aprendizaje flexibles y accesibles en materia de capacidades digitales; y 2) cumplir los objetivos del plan «Brújula Digital 2030» de la Comisión para tener en Europa, de aquí a 2030, ciudadanos con capacidades digitales y profesionales del sector digital muy cualificados. Las microcredenciales también podrían desempeñar un papel en el cumplimiento del «Pacto Verde Europeo», que es la estrategia de crecimiento de Europa orientada a transformar su economía y su sociedad y situarlas en una senda más sostenible.

### *3.2.3. Las distintas modalidades de formación en el trabajo (cuadro general)*

La formación en el trabajo se desarrolla a través de diferentes iniciativas y programas, que se concretan en acciones formativas de naturaleza laboral, reguladas en 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 y en el Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo. Otra normativa que complementa el desarrollo de estas iniciativas de formación es la siguiente: Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, por el que se desarrolla la Ley 30/2015 y Orden TMS/368/ 2019, de 28 de marzo, por la que se desarrolla el Real Decreto 694/2017, modificada por la Orden TES/26/2022, de 20 de enero.



La finalidad de la Formación Profesional para el Empleo es favorecer la formación a lo largo de la vida de los trabajadores desempleados y ocupados para mejorar sus competencias profesionales y sus itinerarios de empleo y formación, así como su desarrollo profesional y personal. Al mismo tiempo, se busca atender a los requerimientos del mercado de trabajo y a las necesidades de las empresas, proporcionando a los trabajadores las competencias, los conocimientos y las prácticas adecuados; mejorar la empleabilidad de los trabajadores, especialmente de los que tienen mayores dificultades de mantenimiento del empleo o de inserción laboral; y facilitar la acreditación de las competencias profesionales adquiridas por los trabajadores, tanto a través de procesos formativos como de la experiencia laboral.

Para conseguir estos objetivos se articula un sistema que debe estar basado en unos principios básicos:

- el ejercicio del derecho individual a la formación y la garantía de igualdad en el acceso de los trabajadores, las empresas y los autónomos;
- la anticipación a los requerimientos y cambios del modelo productivo;
- la calidad y eficacia de la formación y la eficiencia y transparencia en la gestión;
- la unidad del mercado de trabajo y la libre circulación de los trabajadores en el desarrollo de las acciones formativas;
- el desarrollo del sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral mediante la negociación colectiva y el diálogo social;
- la unidad de caja de la cuota de formación profesional y el acceso a una financiación suficiente, estable y equitativa;
- la financiación gestionada en régimen de concurrencia competitiva abierta a todos los proveedores de formación, públicos y privados;
- la estabilidad, seguridad y certidumbre que permita una planificación estratégica de la formación y promueva la inversión en recursos formativos.

La Formación en el Trabajo, regulada en el artículo 33 de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, es el marco de todas las iniciativas y acciones de formación de naturaleza laboral, que no se vinculan al Catálogo de Estándares de Competencias, que se programan y desarrollan para la formación a lo largo de la vida de toda persona trabajadora, ocupada o desempleada, con la finalidad de mejorar su cualificación, recualificación y adaptación profesionales y facilitar la libre elección de profesión u oficio y la promoción profesional, sin que puedan sufrir ningún tipo de discriminación.

Comprende como mínimo, tanto el Servicio de Formación recogido en la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo regulada en el Real Decreto 438/2024, de 30 de abril, por el que se desarrollan la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo, y los servicios garantizados establecidos en la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo. También incluye el permiso retribuido de veinte horas anuales de formación en el ámbito laboral, acumulables

por un período de hasta cinco años (artículo 23.3 de la Ley del Estatuto de los Trabajadores).

Entre los distintos tipos de iniciativas de formación destacan:

1. *Formación programada por las empresas para sus trabajadores*: Se trata de las acciones formativas que, en función de sus necesidades, la empresa programa para sus trabajadores. La programación y gestión de estas acciones formativas podrá realizarse por las empresas con flexibilidad en sus contenidos y el momento de su impartición, siempre que se respeten las condiciones establecidas por la normativa. Estas acciones formativas que las empresas llevan a cabo para sus trabajadores se financian a través de bonificaciones en las cuotas de la seguridad social.
2. *Oferta formativa para trabajadores ocupados*: Se trata de las acciones formativas que las Administraciones Públicas competentes desarrollan para trabajadores ocupados, dirigidas a cubrir las necesidades no cubiertas por la formación programada por las empresas para sus trabajadores. En esta oferta formativa pueden participar también hasta un 30% de personas desempleadas, como establece el Real Decreto 694/2017. Esta oferta formativa se desarrolla mediante: Programas de formación sectoriales; Programas de formación transversales; Programas de cualificación y reconocimiento profesional. La financiación de la oferta formativa para trabajadores ocupados se efectuará, mediante subvenciones en régimen de concurrencia competitiva, a través de la publicación de convocatorias.
3. *Oferta formativa para trabajadores desempleados*: Las acciones formativas dirigidas a trabajadores desocupados estarán ajustadas tanto a las necesidades formativas individuales, conforme al perfil de cada trabajador, como a las necesidades del sistema productivo, con el objeto de que adquieran las competencias requeridas por el mercado de trabajo y mejoren su empleabilidad. Destacan los siguientes programas: Programas de formación de los Servicios Públicos de Empleo dirigidos a cubrir las necesidades formativas detectadas en los itinerarios personalizados de inserción y en las ofertas de empleo; Programas específicos de formación dirigidos a personas desempleadas con necesidades formativas especiales o con dificultades para su inserción o recualificación profesional; Programas formativos que incluyan compromisos de contratación. La financiación de estos programas para trabajadores desocupados se articula a través de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva, mediante la publicación de convocatorias.
4. *Permisos Individuales de Formación (PIF)*: es la autorización que una empresa otorga a un trabajador para realizar una acción formativa que esté reconocida mediante una titulación o acreditación oficial. Las empresas pueden financiar los costes salariales de estos permisos a través de bonificaciones en las cuotas de la seguridad social.

5. *Formación en alternancia con el empleo*: es un proceso mixto de empleo y formación que permite al trabajador compatibilizar el aprendizaje formal con la práctica profesional en el puesto de trabajo (se incluye aquí la formación dual).
6. *Formación de empleados públicos*: acciones formativas a las que pueden acceder los empleados públicos, que se desarrollan mediante programas específicos que se suscriben en el ámbito de las Administraciones Públicas.
7. *Formación de las personas en situación de privación de libertad y Formación de los militares de tropa y marinería*: son acciones formativas dirigidas específicamente a estos colectivos y se rigen según los convenios que se establezcan entre las instituciones públicas competentes.

La financiación de la Formación Profesional para el Empleo en España se lleva a cabo mediante fondos procedentes de la cuota de formación profesional que aportan las empresas y los trabajadores a la Seguridad Social (conforme a lo establecido cada año en la Ley de Presupuestos Generales del Estado), las aportaciones específicas establecidas en el presupuesto del Servicio Público de Empleo Estatal, los fondos propios que las comunidades autónomas destinen a ese fin, la cofinanciación a través del Fondo Social Europeo o de otras ayudas e iniciativas europeas, las cotizaciones por formación profesional que pudieran establecerse a otros colectivos beneficiarios en cada Ley de Presupuestos Generales del Estado.

En las iniciativas denominadas “formación programada por las empresas” y “permisos individuales de formación”, las empresas disponen de un crédito para la formación de sus trabajadores que se hace efectivo mediante bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social que pagan las empresas. Es lo que se denomina “cuenta de formación”.

La cuenta de formación es un derecho individual a la formación profesional gestionada personalmente por cada empleado, que capitaliza las horas de formación a razón de 24 horas por año y hasta 120 horas, y, posteriormente, de 12 horas por año hasta el límite de 150 horas en total en el caso de un contrato permanente a tiempo completo. Los créditos son por períodos anuales de forma que si no se consume dentro del año el crédito del que dispone la empresa anualmente para formar a sus trabajadores se perdería. No obstante, como excepción, se ha establecido, desde el año 2018, que las empresas de menos de 50 trabajadores podrán comunicar a la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo (FUNDAE), durante el primer semestre del año, si desean acumular el crédito que no utilicen.

El crédito de formación es la cuantía de la cual dispone la empresa durante el año como ayuda para la formación que imparte a sus trabajadores. Se calcula en función de lo cotizado por formación profesional, así como la plantilla media que tenga la empresa. Así, cada empresa dispone de unos determinados créditos de formación bonificada según el tamaño de la empresa:

- las empresas que tengan de 6 a 9 trabajadores disponen de crédito anual del 100% de la cantidad cotizada.
- las empresas que tengan de 10 a 49 trabajadores disponen de crédito anual del 75% de la cantidad cotizada.
- las empresas que tengan de 50 a 249 trabajadores disponen de crédito anual del 60% de la cantidad cotizada.
- las empresas que tengan de 250 a más trabajadores disponen de crédito anual del 50% de la cantidad cotizada.

Las empresas que tengan de 1 a 5 trabajadores dispondrán de 420 euros en vez de un porcentaje, y las empresas que incorporen nuevos trabajadores, bien por abrir nuevos centros de trabajo o por nueva creación, dispondrán de 65 euros por cada nuevo trabajador. Además, si la empresa tiene más de 5 trabajadores, está obligada a asumir un porcentaje del total de los costes que comunique a lo largo del año. Para el cálculo de esta aportación, se tendrán en cuenta los costes salariales de los trabajadores formados durante el horario de trabajo.

Por otro lado, las empresas que concedan permisos individuales de formación a sus trabajadores dispondrán de un crédito adicional, en función de unos criterios establecidos para su importe por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

En todo caso, la empresa deberá someter las acciones formativas a información de la representación legal de los trabajadores. El incumplimiento por parte de la empresa de esta obligación impedirá la adquisición y, en su caso, el mantenimiento del derecho a la bonificación.

Otro sistema posible es el «cheque formación» que los servicios públicos de empleo pueden proporcionar a los trabajadores desempleados para realizar acciones formativas concretas dirigidas a mejorar su empleabilidad en la entidad seleccionada por cada trabajador de entre las que cumplan los requisitos exigidos y estén acreditadas.