

LAS POLÍTICAS DE FORMACIÓN PROFESIONAL: SU CENTRALIDAD PARA EL DERECHO AL TRABAJO DECENTE Y LA INCLUSIÓN SOCIAL

JOSÉ LUIS MONEREO PÉREZ Y
MARÍA NIEVES MORENO VIDA

Catedráticos de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Granada

EXTRACTO

Palabras clave: Formación profesional, cualificaciones, capacidades, políticas activas, Dº al trabajo, “Dº del Empleo”

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 los albores del 2022, y tras los devastadores efectos de la pandemia del COVID-19, 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 recapacitación y perfeccionamiento de los trabajadores (“reskill” y “upskill”) y la necesidad de aprovechar los talentos y diversidad derivados de los cambios demográficos (trabajadores de más edad, emigración...). Se analizan aquí el derecho a la formación profesional en las normas de la OIT y su papel en el “futuro del trabajo”; las iniciativas de la Unión Europea en relación con la Agenda Europea de Capacidades y el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales; y el derecho a la formación profesional y su conexión con el derecho (“matriz”) al trabajo y a las políticas activas de empleo. El foco de atención se sitúa en las dimensiones de la formación profesional y su regulación, dentro del marco estatal, en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

ABSTRACT

Key words: Professional training, qualifications, skills, active employment policies, right to work, “Employment Law”.

The formulas for the qualification of work depend on the productive forces of society and the stage of technical evolution, which condition and impose a certain form of acquisition of the skills necessary to carry out the activities that the jobs require. At the dawn of 2022, and following the devastating effects of the COVID-19 pandemic, the aim is to seek to promote, throughout the European Union, a revolution in skills to ensure that people can thrive in “ecological and digital transitions” and boost new employment opportunities arising from demographic changes (silver economy and healthcare). All of this leads to a growing interest in the problems of general and enterprise training; the retraining and upgrading of workers (“reskill” and “upskill”); and the need to take advantage of the talents and diversity derived from demographic changes (older workers, emigration...). The right to vocational training in ILO standards and its role in the “future of work” are analysed here; the European Union’s initiatives in relation to the European Capacity Agenda and the Action Plan of the European Pillar of Social Rights; and the right to vocational training and its connection with the right (“matrix”) to work and to active employment policies. The focus is on the dimensions of professional training and its regulation, within the state framework, in the Autonomous Community of Andalusia.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN. CAMBIOS TECNOLÓGICOS Y SISTEMAS DE CAPACITACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL.
2. EL DERECHO A LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN LAS NORMAS DE LA OIT Y SU PAPEL CENTRAL EN EL “FUTURO DEL TRABAJO”.
3. LAS INICIATIVAS DE LA UNIÓN EUROPEA. LA FORMACIÓN PROFESIONAL COMO INSTRUMENTO PARA LA RECUPERACIÓN VERDE Y DIGITAL.
 - 3.1. La formación profesional como instrumento de la libre circulación de trabajadores y de las políticas de flexiseguridad.
 - 3.2. El papel de la formación profesional en la garantía juvenil y las garantías de formación para el trabajo de los mayores.
 - 3.3. La formación profesional como derecho social (“principio”) en el pilar europeo de derechos sociales. La agenda europea de capacidades de 2020 y el plan de acción del pilar europeo de derechos sociales de 2021.
4. EL DERECHO A LA FORMACIÓN PROFESIONAL Y SU CONEXIÓN CON EL DERECHO (“MATRIZ”) AL TRABAJO Y A LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO.
5. ATRIBUCIÓN COMPETENCIAL AUTÓNOMICA DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL.
6. DIMENSIONES DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL. MARCO ESTATAL Y REGULACIÓN EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA.
7. LA PROYECTADA REFORMA EN ESPAÑA DEL SISTEMA DE FORMACIÓN PROFESIONAL

1. INTRODUCCIÓN. CAMBIOS TECNOLÓGICOS Y SISTEMAS DE CAPACITACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL

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. En la coyuntura actual, se espera que la “doble transición, verde y digital” –en la terminología europea-, junto con el amplio despliegue de la inteligencia artificial y la robótica, determine el avance “hacia una economía eficiente en el uso de los recursos, circular, digitalizada y climáticamente neutra”. Además, los cambios demográficos van a incidir fuertemente (desarrollo de la “economía plateada” y de la economía asistencial) en esta transición hacia la creación de nuevos puestos de trabajo y los cambios o desaparición de otros. Transiciones que determinan la necesidad de un “cambio sin precedentes en los conjuntos de capacidades” [Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones *Agenda de Capacidades Europea para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia*, Bruselas, 1.7.2020. COM (2020) 274 final].

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). 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 cualificados¹. Sin embargo, en el mundo actual y del futuro la tecnología ya es parte de todo lo que hacemos y eso afecta a la propia condición de ciudadanía, a la forma de interactuar con la sociedad y, por supuesto, al mundo del trabajo². La tecnología o los robots asumirán la mayor parte del trabajo manual o físico y en muchos casos se tratará de complementar la labor de los robots, lo que exigirá interactuar con ellos de forma eficiente a través de habilidades técnicas. Se plantea por ello la necesidad de una comprensión básica del “aprendizaje automático” (*machine learning*) y de los principios en los que se basa (la ciencia de datos o informática en la nube)³.

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

¹ Vid. Monereo Pérez, J.L. y Moreno Vida, M.N.: “Cambio tecnológico, cualificación y formación profesional”, en *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.

² Son interesantes experiencias como la llevada a cabo en Finlandia, donde se creó un curso sobre inteligencia artificial para sus ciudadanos. En 2018, se impulsó por parte de diversas instituciones y empresas (Gobierno, Universidad de Helsinki, IA Reaktor), la creación de un proyecto llamado *Element of AI*, un curso gratuito, con certificación, sobre inteligencia artificial para gente sin formación previa en este campo. Su objetivo es proporcionar a los ciudadanos la posibilidad de adquirir nuevas habilidades para trabajar en entornos donde la inteligencia artificial va ocupando espacios cada vez más relevantes [actualmente disponible en numerosos idiomas, entre ellos el español con la participación de la Comisión Europea, el Gobierno de España y la UNED: <https://www.elementsofai.com/es>].

³ Vid. Weise, Michelle: *Long Life Learning: Preparing for Jobs that Don't Even Exist Yet*. Editorial Wiley, 2021. En una entrevista, señala esta experta que “Tenemos que asumir que el aprendizaje va a ser más frecuente y episódico; reimaginar la educación superior como una variedad de autopistas con un montón de rampas de entrada y salida entre la formación y el trabajo” y que “las empresas tendrán que empezar a considerar el lugar de trabajo como el aula del futuro, y encontrar tiempo para ofrecer esa formación, de manera que nadie tenga que plantearse dejar su trabajo para obtener más educación”. Entre los principales desafíos actuales en materia de formación, señala, por un lado, la necesidad de integrar e interconectar el sistema de educación primaria y secundaria, la educación superior y la formación de la mano de obra, y, por otro lado, la incapacidad actual de las empresas de “validar las habilidades de los trabajadores, para que cambiar de trabajo no sea tan complicado o para que todos sepan qué pasos dar para promocionar dentro de una compañía”, es decir dar valor al talento propio, a los trabajadores ya ocupados en sus empresas, permitiéndoles validar las habilidades que poseen recapacitándolos, en vez de buscar talentos fuera. <https://elpais.com/economia/formacion/2021-10-22/michelle-weise-las-empresas-tienen-que-empezar-a-considerar-el-lugar-de-trabajo-como-el-aula-del-futuro.html>

las modalidades de adquisición de los conocimientos profesionales. En los albores del 2022, y tras los devastadores efectos de la pandemia del COVID-19, 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”, así como para contribuir a la recuperación tras la pandemia de coronavirus.

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. Debe existir un equilibrio dinámico entre ambas variables. De lo cual se infiere la necesidad, cada vez más acuciante para la sociedad, de llegar a una adecuada coordinación e integración entre la política educativa en su conjunto y la política de empleo, sin que ello pueda, en ningún momento, suponer la negación del derecho a la cultura que todo ciudadano debe tener por el simple hecho de serlo⁴. Y todo esto por contraposición a la concepción productivista de la enseñanza y de la formación profesional que restringe la formación profesional y técnica a la capacitación concebida exclusivamente en función de la producción, obviando 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 se ha puesto de manifiesto, los desafíos del futuro mercado de trabajo no son solo tecnológicos, la mayor longevidad (fruto del desarrollo del

⁴ Vid. Monereo Pérez, J.L. y Moreno Vida, M.N.: “Cambio tecnológico, cualificación y formación profesional”, en *Contrato de trabajo y formación profesional...*, op.cit., pág. 286.

estado de bienestar y de los avances médicos, que permitirán hacer frente a nuevos desafíos como la actual pandemia del COVID-19) 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.

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; formación, reconversión y reciclaje de los trabajadores; capacitación y ajuste de la oferta de mano de obra altamente cualificada exigida para la concepción y utilización de las tecnologías; necesidad de aprovechar los talentos y diversidad derivados de los cambios demográficos (trabajadores de más edad, emigración...).

2. EL DERECHO A LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN LAS NORMAS DE LA OIT Y SU PAPEL CENTRAL EN EL “FUTURO DEL TRABAJO”

El derecho y las políticas de formación profesional han sido objeto permanente de las preocupaciones y actuaciones de la OIT. La OIT ha destacado siempre la importancia de la formación profesional 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. Así aparece configurada en el *Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos*, 1975, núm. 142 (art. 1: “Todo Miembro deberá adoptar y llevar a la práctica políticas y programas completos y coordinados en el campo de la orientación y formación profesionales, estableciendo una estrecha relación entre este campo y el empleo, en particular mediante los servicios públicos del empleo”; el *Convenio y la Recomendación sobre la política del empleo*, núm. 122, 1964⁵; la *Recomendación sobre la política del empleo* (disposiciones complementarias)

⁵ El Convenio núm. 122 (1964) sobre la política de empleo establece: Artículo 1.2. La política indicada deberá tender a garantizar: (c) que habrá libertad para escoger empleo y que *cada trabajador tendrá todas las posibilidades de adquirir la formación necesaria para ocupar el empleo que le convenga y de utilizar en este empleo esta formación y las facultades que posea*, sin que se tengan en cuenta su raza, color, sexo, religión, opinión política, procedencia nacional u origen social.

núm. 169, 1984⁶; el *Convenio y la Recomendación sobre la licencia pagada de estudios*, 1974; la *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*, de 1998 (al establecer el compromiso de estos principios y derechos fundamentales de todos los Estados Miembros, destaca, entre otras cosas, que “la OIT debe hoy más que nunca movilizar el conjunto de sus medios de acción normativa, de cooperación técnica y de investigación en todos los ámbitos de su competencia, y en particular en los del empleo, la formación profesional y las condiciones de trabajo”); la *Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social*, revisada en 2017⁷; y las *Conclusiones sobre la formación y el desarrollo de los recursos humanos*, adoptadas por la 88.ª reunión (2000) de la Conferencia Internacional del Trabajo⁸. También en la *Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos* (núm. 195) de 2004 se insta a los gobiernos, los empleadores y los trabajadores a que renueven su compromiso con el aprendizaje permanente: los gobiernos, invirtiendo y creando las condiciones necesarias para reforzar la educación y la formación en todos los niveles; las empresas, proporcionando formación a sus trabajadores, y las personas, aprovechando las oportunidades de educación, formación y aprendizaje permanente.

⁶ La Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias) núm. 169, 1984, establece que para garantizar la promoción del pleno empleo, productivo y libremente elegido los Estados Miembros deben adoptar medidas que incluyan: (a) educación general accesible a todos y programas de orientación y formación profesionales para ayudar a dichas personas a encontrar trabajo y mejorar sus oportunidades de empleo y sus ingresos; (b) la creación de un sistema de formación vinculado tanto al sistema educativo como al mundo del trabajo; (f) medidas de formación permanente y de readiestramiento; (g) medidas de readaptación profesional.

⁷ Dedicó el apartado 37 a 39 a la Formación, estableciendo que los gobiernos, en cooperación con todas las partes interesadas, deberían elaborar políticas nacionales en materia de orientación y formación profesionales que guarden estrecha relación con el empleo y que constituyan el marco dentro del cual las empresas multinacionales deberían aplicar sus políticas de formación profesional, dirigidas a los trabajadores que emplean en todos los niveles en el país anfitrión, con el objetivo de alentar la formación profesional, el aprendizaje permanente y el desarrollo de las competencias profesionales como parte de su contribución al desarrollo nacional.

⁸ Como marco general para las importantes Conclusiones adoptadas en materia de formación profesional y recursos humanos, la Conferencia General destaca que el criterio de la OIT sobre el trabajo decente abarca tanto la cantidad como la calidad del empleo y ofrece una base para nuevas políticas y estrategias de educación y formación. Al permitir que las personas sean empleables y se conviertan en ciudadanos informados, la formación y desarrollo de recursos humanos contribuyen al desarrollo económico, a lograr el pleno empleo y a promover la inserción social, a tener acceso a un trabajo decente y a que la economía sea más productiva, innovadora y competitiva. La formación y desarrollo de recursos humanos ponen de relieve los valores fundamentales de una sociedad de equidad, justicia, igualdad de trato entre hombres y mujeres, no discriminación, responsabilidad social y participación”.

En esta Recomendación, la OIT establece que los Estados Miembros deberían reconocer que la educación y la formación son un derecho para todos y, en colaboración con los interlocutores sociales, esforzarse por asegurar el acceso de todos al aprendizaje permanente. Partiendo del reconocimiento de este derecho, la OIT considera que la consecución del aprendizaje permanente debería basarse en un compromiso explícito: por parte de los gobiernos, de invertir y crear las condiciones necesarias para mejorar la educación y la formación en todos los niveles; por parte de las empresas, de formar a sus trabajadores, y, por parte de las personas, de desarrollar sus competencias y trayectorias profesionales.

En ese marco, la OIT mantiene que los Estados Miembros deben definir, con la participación de los interlocutores sociales, una estrategia nacional de educación y de formación, y crear un marco de referencia para las políticas de formación en los planos nacional, regional y local, así como en los planos sectorial y de la empresa; asimismo, deben desarrollar un marco nacional de cualificaciones que facilite el aprendizaje permanente, ayude a las empresas y las agencias de colocación a conciliar la demanda con la oferta de competencias, oriente a las personas en sus opciones de formación y de trayectoria profesional, y facilite el reconocimiento de la formación, las aptitudes profesionales, las competencias y la experiencia previamente adquiridas. Dicho marco debería ser adaptable a los cambios tecnológicos y a la evolución del mercado de trabajo. Además, los Estados Miembros deben fomentar el acceso a la educación, a la formación y al aprendizaje permanente de las personas con necesidades específicas, tales como los jóvenes, las personas poco cualificadas, las personas con discapacidad, los migrantes, los trabajadores de edad, las poblaciones indígenas, los grupos étnicos minoritarios y las personas socialmente excluidas, así como de los trabajadores de las pequeñas y medianas empresas, de la economía informal, del sector rural y los trabajadores independientes.

De esta forma, 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 Informe *Trabajar para un futuro más prometedor. Comisión Mundial sobre el futuro del trabajo* (OIT, 2019), la OIT advierte que “Los avances tecnológicos –la inteligencia artificial, la automatización y la robótica– crearán nuevos puestos de trabajo, pero quienes van a perder sus trabajos en esta transición podrían ser los menos preparados para aprovechar las nuevas oportunidades. Las competencias de hoy no se ajustarán a los trabajos de mañana y las nuevas competencias adquiridas pueden quedar desfasadas rápidamente. La ecologización

de nuestras economías creará millones de puestos de trabajo a medida que adoptemos prácticas sostenibles y tecnologías limpias; en cambio, otros puestos de trabajo desaparecerán cuando los países vayan reduciendo progresivamente sus industrias basadas en el carbón y en el uso intensivo de los recursos. La evolución demográfica no es un factor desdeñable”. Para abrir las posibilidades que brindan estas transiciones, la OIT plantea la necesidad de una acción comprometida por parte de los Gobiernos y de las organizaciones de trabajadores y empresarios, revitalizando el “contrato social” que debe ser un “programa centrado en las personas para el futuro del trabajo” asentado en tres ejes de actuación, el primero de los cuales es “invertir en las capacidades de las personas”. Entre las distintas dimensiones de este objetivo, la OIT exhorta a que se reconozca el “derecho a un aprendizaje a lo largo de la vida que permita a las personas adquirir competencias, perfeccionarlas y reciclarse profesionalmente”. Esto exige que los gobiernos establezcan mecanismos adecuados de financiación, pero también, habida cuenta de la importancia que reviste la formación continua en el lugar de trabajo, los empleadores deben contribuir a su financiación y trabajar conjuntamente con las organizaciones de trabajadores para diseñar marcos pertinentes y dirigir los fondos de estos programas.

La OIT propone que se establezca un sistema de derechos de formación mediante un sistema rediseñado de «seguro de empleo» o de «fondos sociales» que permita a los trabajadores tomarse tiempo libre remunerado de sus trabajos para participar en la formación y que se podría reconocer a los trabajadores el derecho a un determinado número de horas de formación, independientemente del tipo de trabajo que hagan, lo que tiene la ventaja de apoyar a los trabajadores más vulnerables mediante su formación continua, en particular a los trabajadores por cuenta propia o los trabajadores de las pequeñas y medianas empresas, que tienen menos posibilidades de beneficiarse de la formación financiada por el empleador. Se destacan las nuevas posibilidades que abren las tecnologías digitales para una amplia participación en la formación y señala asimismo que para que el aprendizaje sea permanente de verdad, las competencias deben ser transferibles y para ello es necesario instaurar un marco común de reconocimiento de las competencias, tanto en el plano nacional como en el internacional.

Tras la pandemia de la COVID-19 y los efectos de la misma en el ámbito económico, social y laboral, la OIT ha aprobado la Memoria del Director General, *El trabajo en tiempos de la COVID* (Conferencia Internacional del Trabajo, 109ª reunión, 2021), que contiene como Anexo un Proyecto de documento final de la Conferencia: «Llamamiento mundial a la acción para una recuperación centrada en las personas de la crisis causada por la COVID-19 que sea inclusiva, sostenible y resiliente», en el que la Conferencia General de la OIT prevé adoptar en 2021 un llamamiento mundial urgente a la acción con miras a propiciar una recuperación centrada en las personas de la crisis causada por la COVID-19, que esté inspirada y orientada por la Declaración del Centenario de la OIT. En el mismo se plantean

“Medidas urgentes para promover una recuperación centrada en las personas”, entre las cuales destaca el compromiso de la OIT y de los Gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores de “aumentar la inversión pública y privada en el aprendizaje permanente, entre otras cosas mediante un acceso más equitativo y efectivo a la educación y la formación de calidad, así como a los aprendizajes, el perfeccionamiento de las competencias y el reciclaje profesional, y mediante otras políticas activas del mercado de trabajo y alianzas para reducir la inadecuación, los déficits y la escasez de competencias”.

3. LAS INICIATIVAS DE LA UNIÓN EUROPEA. LA FORMACIÓN PROFESIONAL COMO INSTRUMENTO PARA LA RECUPERACIÓN VERDE Y DIGITAL

3.1. La formación profesional como instrumento de la libre circulación de trabajadores y de las políticas de flexiseguridad

En el ámbito del 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)⁹, progresivamente ha ido adquiriendo mayor protagonismo.

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), pero es evidente que la formación profesional constituye una de las acciones típicas de las políticas integrales de empleo (v.gr., artículos 1 y 2 del RD-Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo)¹⁰. Se establece que “La Unión desarrollará una política de formación profesional que refuerce y complete las acciones de los Estados miembros, respetando plenamente la responsabilidad de los mismos en lo relativo al contenido y a la organización de dicha formación” (en concreto, “La acción de la *Unión* se encaminará a: -facilitar la adaptación a las transformaciones industriales, especialmente mediante la

⁹ 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.

¹⁰ Vid. Monereo Pérez, J.L.: *La política de empleo como instrumento para la lucha contra la precariedad laboral*, Bomarzo, Albacete, 2011.

formación y la reconversión profesionales; -mejorar la formación profesional inicial y permanente, para facilitar la inserción y la reinserción profesional en el mercado laboral; -facilitar el acceso a la formación profesional y favorecer la movilidad de los educadores y de las personas en formación, especialmente de los jóvenes; -estimular la cooperación en materia de formación entre centros de enseñanzas y empresas; -incrementar el intercambio de información y de experiencias sobre las cuestiones comunes a los sistemas de formación de los Estados miembros”; art.166.2 TFUE). Debe realizarse que se trata de la atribución de una competencia directa a las instituciones de la Unión, bien sea que encaminada a reforzar y completar las acciones llevadas a cabo por los países miembros.

Si bien el desarrollo de esta política de formación profesional se integra en la política de empleo de la Unión Europea y se lleva a cabo en el Método Abierto de Coordinación (MAC), ha ido adquiriendo un papel más relevante dentro de la Estrategia Europea de Empleo y a través de las Directrices plurianuales establecidas a partir de la Estrategia de Lisboa. 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 sobre modelos y buenas prácticas en esta materia. Fruto de este proceso, actualmente en el ámbito de la Unión Europea el desarrollo de la formación profesional, en el marco de objetivos comunes acordados, directrices y debates a escala europea, 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)¹¹.

Junto a ello, destacan también otras iniciativas en el marco comunitario como la adopción de 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 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2008, sobre la creación del Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente y en la Comunicación de la Comisión al Parlamento, al Consejo, al CES y al Comité de

¹¹ 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...*, op.cit., pág. 851.

las Regiones 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.

Se debe destacar, no obstante, que el desarrollo de las políticas de formación profesional en la Unión Europea se enmarca dentro de las autocalicadas políticas de flexiseguridad integradas para facilitar la transición al mundo laboral, la adecuación de los desempleados a los puestos de trabajo disponibles y la mejora de las capacidades de las personas¹². Se trata de la respuesta mantenida por la Unión Europea para responder a las transformaciones de los mercados de trabajo caracterizadas por la movilidad laboral y las transiciones profesionales¹³. De esta forma, la Comisión Europea destaca el papel, junto con los sistemas de protección social y los servicios públicos de empleo, de los sistemas de formación profesional, de modo que garanticen la permanente capacidad profesional de los trabajadores y el impulso de su carrera. Además, 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 vida¹⁴, 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.

¹² Decisión del Consejo de 7 de julio de 2009, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros (2009/536/CE); Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de Las Regiones, “Hacia los principios comunes de la flexiseguridad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad” [SEC (2007) 861-862]; Comisión de las Comunidades Europeas, *Libro Verde. Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI*, Bruselas, 22.11.2006. COM (2006) 708 final.

¹³ 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-I) (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; Monereo Pérez, J. L., “La política europea de «modernización» del derecho del trabajo. La reforma social desde el garantismo flexible frente a la opción liberalizadora”, *Revista de Derecho Social*, n.º. 48, 2009; Gorelli Herández, J.: “Crítica de la flexiseguridad”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, n.º. 16, 2013, págs 51-82.

¹⁴ 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. También sobre esta misma perspectiva, Klammer, Ute: “Flexiseguridad: perspectiva europea”, en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Seguridad Social*, Número Extraordinario, 2007, págs. 117 y sigs.

En este marco, 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 capacidades¹⁵. 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. Incidiendo 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”¹⁶ 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. 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 advierte también de la incidencia negativa que la segmentación de los mercados de trabajo tiene sobre las estrategias de formación y aprendizaje permanente, poniendo de manifiesto que frecuentemente los trabajadores poco cualificados, los trabajadores con contratos temporales, los autónomos y los de más edad, son los más afectados por la falta de inversión en formación, mientras que son los trabajadores altamente cualificados los únicos que se benefician de estas inversiones. Sin embargo, también en este ámbito, la Comunicación de la Comisión mantiene un enfoque “unidireccionalmente economicista, que ignora el lenguaje y la lógica de los derechos”¹⁷, olvidando que el criterio de eficiencia

¹⁵ 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 completo del “enfoque de los derechos” en la garantía jurídico de los derechos sociales), págs. 138 y sigs.

¹⁶ Las estrategias de aprendizaje permanente se vienen desarrollando en el ámbito comunitario desde hace tiempo y tienen su base en el Libro Blanco sobre educación y formación de 1995 (*White Paper on Education and Training. Teaching and Learning. Towards the Learning Society*).

¹⁷ Cfr. Monereo Pérez, J.L. y Fernández Avilés, J.A.: “Para una crítica del modelo de flexiseguridad liberal: flexiseguridad y garantismo jurídico-social (Segunda parte)”, *Tribuna Social*, nº 208, 2008, pág. 11; ampliamente, Moreno Vida, M.N.: “El debate sobre la flexiseguridad en

económica, sin ser rechazable, debe ser conjugado y compatibilizado con los objetivos de socialidad y acentuar el valor personal y profesional de la educación y formación y de “desmercantilización” de la fuerza de trabajo¹⁸.

3.2. El papel de la formación profesional en la garantía juvenil y las garantías de formación para el trabajo de los mayores

En las sucesivas Estrategias planteadas en la Unión Europea para conseguir un crecimiento inteligente, sostenible e integrador [Unión Europea, *Europa 2020, una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, Bruselas, 3 de marzo del 2010, COM (2010) 2020 final] se han venido estableciendo ya una serie de pautas a largo plazo para luchar contra dos grandes problemas planteados desde hace tiempo: el desempleo juvenil y la integración sociolaboral de las personas de edad avanzada.

Entre las iniciativas propuestas por la Comisión destacan en materia de empleo juvenil la “Agenda de nuevas cualificaciones y empleos” y la Recomendación del Consejo sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil Europea (abril de 2013)¹⁹, que persigue garantizar que todos los jóvenes menores de 25 años reciban una buena oferta de empleo, educación continua, formación de aprendices o período de prácticas en un plazo de cuatro meses tras quedar desempleados o acabar la educación formal. Otras iniciativas en este ámbito han sido la “Alianza Europea para la Formación de Aprendices” (puesta en marcha en julio de 2013) y la Recomendación del Consejo sobre un marco de calidad para los períodos de prácticas (marzo de 2014).

Posteriormente, en julio de 2020, en plena crisis de la COVID-19, la Comisión Europea puso en marcha un paquete de apoyo al empleo juvenil articulado en torno a cuatro ejes que, juntos, pretenden proporcionar un puente hacia el empleo para la próxima generación: refuerzo de la Garantía Juvenil, educación y formación profesionales, impulso renovado para la formación de aprendices y medidas adicionales de apoyo al empleo juvenil. En la Recomendación del Consejo, de 30 de octubre de 2020, *relativa a un puente hacia el empleo: refuerzo de la Garantía*

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.

¹⁸ Para la delimitación y configuración jurídica de los derechos sociales como “derechos de desmercantilización”, véase Monereo Pérez, J.L.: *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral*. Consejo Económico y Social de España, 1996, *passim*; Monereo Pérez, J.L.: “La política social en el Estado del Bienestar: los derechos sociales de la ciudadanía como derechos de “desmercantilización””, *Revista de Trabajo y Seguridad*, nº 19, 1995, págs. 7-46.

¹⁹ López Insua, B.M.: “La política de fomento del empleo de los trabajadores jóvenes”, *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, Nº 128, 2015, págs. 175-208.

Juvenil que sustituye la Recomendación del Consejo, de 22 de abril de 2013, sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil (2020/C 372/01), todos los países de la Unión se comprometieron a aplicar la Garantía Juvenil reforzada, que aumenta el apoyo global al empleo disponible para los jóvenes en toda la Unión, llegando ahora a un grupo más amplio de jóvenes de entre 15 y 29 años con un enfoque más orientado hacia los ninis vulnerables. En ella se recomienda a los Estados Miembros que garanticen que todos los jóvenes menores de 30 años reciban una buena oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o prácticas en los cuatro meses siguientes a quedar desempleados o finalizar la educación formal, de acuerdo con el principio 4 del pilar europeo de derechos sociales²⁰.

Por otra parte, la integración sociolaboral de las personas de edad avanzada en una sociedad de envejecimiento (y no sólo envejecida) es también objeto de una gran preocupación. En la dimensión laboral, las políticas de envejecimiento activo se vienen centrandó en la consideración de las personas mayores como personas y colectivos preferentes de acciones y medidas públicas para fomentar su empleo, acceso y mantenimiento, como parte de la población activa y no pasiva, garantizando el principio de igualdad de oportunidades y el principio de igualdad de trato y no discriminación, directa o indirecta, por razón de la edad. Entre otros importantes aspectos, se debe garantizar su acceso a los servicios de orientación profesional y de colocación y, habida cuenta de sus aptitudes profesionales, experiencia y cualificaciones, garantizar asimismo su acceso a los medios de formación profesional, en particular a los de perfeccionamiento y actualización de la formación, y a las licencias pagadas de estudios²¹. En esa línea se sitúan algunas de las recomendaciones de la Unión Europea, entre las que destacan la Comunicación de la Comisión Europea de 3 de marzo de 2004, *Aumentar el empleo de los trabajadores de más edad y retrasar su salida del mercado de trabajo* [COM(2004) 146 final]; Comunicación de la Comisión de 2005 sobre el *Libro Verde: Frente a los cambios demográficos, una nueva solidaridad entre generaciones* [COM(2005) 0049 final]; Comunicación de la Comisión, *El futuro demográfico de Europa: transformar un reto en una oportunidad* [COM(2006) 571 final].

²⁰ Vid. en España, Resolución de 24 de junio de 2021, de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de junio de 2021, por el que se aprueba el Plan Garantía Juvenil Plus 2021-2027 de trabajo digno para las personas jóvenes (BOE 25-6-2021).

²¹ Vid. Monereo Pérez, J.L.: “La garantía de los derechos fundamentales de los trabajadores maduros”, en Monereo Pérez, J.L. y Maldonado Molina, J.A. (Dirs.): *Envejecimiento activo y vida laboral*, Comares, Granada, 2019, págs. 197 y sigs.; Monereo Pérez, J.L.: *Ciudadanía y derechos de las personas mayores*, Comares, Granada, 2013; Monereo Pérez, J.L.: *La protección sociolaboral multinivel de los trabajadores edad avanzada*, Bomarzo, Albacete, 2019.

3.3. La formación profesional como derecho social (“principio”) en el Pilar Europeo de Derechos Sociales. La Agenda Europea de Capacidades de 2020 y el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales de 2021

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 Sociales²², en el marco de la igualdad de oportunidades y de acceso al mercado de trabajo, el Pilar 1 (“Educación, formación y aprendizaje permanente”) 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 (“Apoyo activo para el empleo”) 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”.

La acción de la Comisión en esta materia se establece en la *Agenda de Capacidades Europea para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia* de 2020 [Bruselas, 1.7.2020 COM(2020) 274 final]. La Comisión Europea constata que los cambios demográficos harán que Europa necesite aprovechar todos sus talentos y su diversidad y, al mismo tiempo, también generarán nuevas oportunidades de empleo en la economía plateada y en la asistencial. Estas transiciones muestran la necesidad de un cambio sin precedentes en los conjuntos de capacidades para aprovechar todo su potencial. Además, la pandemia de COVID-19 ha acelerado la transición digital y también ha afectado de manera significativa a las oportunidades profesionales de muchas personas en la UE. Por todo ello, se destaca que la UE necesita ahora un cambio de paradigma en materia de capacidades, que ofrezca una ambiciosa agenda de capacidades para el empleo que impulse la doble transición y que garantice la recuperación del impacto socioeconómico de la pandemia del COVID-19.

La Agenda Europea de Capacidades es un plan quinquenal para ayudar a las personas y empresas a desarrollar más y mejores habilidades y a utilizarlas, mediante el fortalecimiento de la competitividad sostenible (para lo que son fundamentales las capacidades y el aprendizaje permanente); garantizar la equidad

²² Adoptado por Resolución del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión en 2017, en la Cumbre de Gotemburgo.

social (teniendo las capacidades adecuadas es más fácil conservar el puesto de trabajo y cambiar de empleo con éxito, lo que requiere ofrecer igualdad de acceso a las oportunidades adicionales de capacitación para todas las personas); y reforzar la resiliencia de la UE (para la persona, la mejora de la resiliencia a través de las capacidades supone reducir su dependencia de las condiciones del mercado y aumentar su potencial para gestionar las transiciones personales y profesionales). Se considera así que el aprendizaje a lo largo de la vida, incluso a una edad más avanzada, es lo que marcará la diferencia, pero hasta ahora menos de dos de cada cinco adultos participan en actividades de aprendizaje cada año. La capacitación para un puesto de trabajo debe ser el principio rector de este esfuerzo, con el apoyo económico del instrumento Next Generation UE.

La nueva Agenda Europea de Capacidades se basa en las diez acciones de la Agenda de Capacidades de 2016 de la Comisión. También se vincula con la Estrategia digital europea; la Estrategia industrial y para pequeñas y medianas empresas; el Plan de recuperación para Europa; y Mayor apoyo al empleo juvenil²³. Establece objetivos que se deben alcanzar para 2025, basados en indicadores cuantitativos bien establecidos: la participación de adultos de 25 a 64 años en el aprendizaje; la participación de adultos poco cualificados de 25 a 64 años en el aprendizaje; la proporción de adultos desempleados de 25 a 64 años con una experiencia de aprendizaje reciente; y la proporción de adultos de 16 a 74 años que tienen al menos habilidades digitales básicas²⁴.

Por otro lado, mediante el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales de 4 de marzo de 2021, la Comisión ha establecido iniciativas concretas para hacer realidad el pilar europeo de derechos sociales, recabando para ello

²³ La Agenda Europea de Capacidades incluye 12 acciones organizadas en torno a cuatro pilares: 1. Un Pacto de Capacidades; 2. Fortalecimiento de la inteligencia en materia de competencias; 3. Apoyo de la UE a una acción nacional estratégica de mejora de la formación; 4. Propuesta de recomendación del Consejo sobre educación y formación profesionales (EFP); 5. Puesta en marcha de la Iniciativa de Universidades Europeas y perfeccionamiento de científicos; 6. Habilidades para apoyar las transiciones gemelas; 7. Aumentar los graduados de STEM y fomentar las habilidades empresariales y transversales; 8. Habilidades para la vida; 9. Iniciativa sobre cuentas de aprendizaje individuales; 10. Un enfoque europeo de las microcredenciales; 11. Nueva plataforma Europass; 12. Mejorar el marco propicio para desbloquear las inversiones privadas y de los Estados miembros en capacidades.

²⁴ En cuanto a la financiación, la UE considera que se necesita una inversión masiva en habilidades. Además del dinero de las empresas y los gobiernos, la UE está priorizando la inversión en personas y sus habilidades con su presupuesto: el Plan de Recuperación para Europa propuesto por la Comisión en mayo de 2020, Fondo Social Europeo Plus (FSE), Erasmus, InvestUE, European Globalisation Adjustment Fund, European Solidarity Corps y Digital Europe. Además, para desbloquear más inversión nacional y privada en habilidades, se está explorando cómo los marcos fiscales pueden apoyar mejor la inversión y se promoverá una mejor información sobre el capital humano por parte de las grandes empresas.

el esfuerzo conjunto de las instituciones de la UE, las autoridades nacionales, regionales y locales, los interlocutores sociales y la sociedad civil. Para ello propone tres objetivos principales que la UE debe alcanzar de aquí a 2030: 1) al menos el 78 % de la población de entre 20 y 64 años debería tener empleo de aquí a 2030; 2) al menos el 60 % de los adultos debería participar en actividades de formación cada año de aquí a 2030; 3) una reducción de al menos 15 millones en el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social. Se reconoce, sin embargo, que la crisis del coronavirus ha detenido el avance positivo del empleo de los seis años anteriores, que en 2016 tan solo el 37 % de los adultos participaba en actividades de formación cada año y que en 2019 en torno a 91 millones de personas (de las cuales 17,9 millones eran menores de entre 0 y 17 años) se encontraban en riesgo de pobreza o exclusión social en la UE.

Para hacer realidad los “principios” *como verdaderos “derechos”* del Pilar Europeo de Derechos Sociales y conseguir una recuperación justa, inclusiva y resiliente de la crisis del coronavirus, la Comisión europea ha establecido un Plan de Acción basado en tres grandes ejes: 1) Más y mejores empleos; 2) Habilidades e igualdad; 3) Protección social e inclusión. En dicho Plan de Acción uno de los ejes fundamentales lo constituyen las medidas de mejora de las cualificaciones y reclasificación, como la formación de corta duración para mejorar las cualificaciones de los jóvenes desempleados o inactivos²⁵.

La Comisión coloca así las competencias en el centro de la agenda política de la UE, dirigiendo la inversión en las personas y sus habilidades para una recuperación sostenible después de la pandemia del coronavirus. Las empresas necesitan trabajadores con las habilidades necesarias para dominar las transiciones verdes y digitales, y la gente necesita ser capaz de obtener la educación y la formación adecuadas para prosperar en la vida. La Comisión apoyará a los Estados miembros para que aborden estos retos mediante: el Espacio Europeo de la Educación, la Agenda de Capacidades de 2020, el Plan de Acción de Educación Digital y la Recomendación del Consejo sobre la EFP para la competitividad sostenible, la justicia social y la resiliencia. La Comisión insta a los Estados miembros a que incluyan en sus planes nacionales de recuperación inversiones y reformas en la recapacitación (“reskilling”) y el perfeccionamiento (“upskilling”), una de las 7 áreas emblemáticas del servicio de recuperación y resiliencia. Además, la Comisión destaca que la recuperación de Europa también requiere atraer nuevos talentos ante el envejecimiento y la reducción de la población europea, lo que ejerce una presión estructural sobre el mercado laboral, con escasez de aptitudes en diferentes regiones y sectores. Como se indica en su nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, la Comisión tiene como objetivo garantizar que el marco legal de la UE en materia

²⁵ Vid. la Agenda Estratégica del Consejo Europeo para 2019-2024 y la Decisión (UE) 2021/1868 del Consejo, de 15 de octubre de 2021, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembro (DOUE 26.10.2021).

de migración beneficie a las sociedades y economías europeas, atrayendo talento y facilitando la admisión de trabajadores de diferentes niveles de cualificaciones que la UE necesita y la movilidad dentro de la UE de los trabajadores de terceros países que ya se encuentran en la UE²⁶.

4. EL DERECHO A LA FORMACIÓN PROFESIONAL Y SU CONEXIÓN CON EL DERECHO (“MATRIZ”) AL TRABAJO Y A LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

Junto a la vertiente educativa de la formación profesional, cada vez más vinculada a las necesidades del mercado de trabajo (art. 27 CE, LO 2/2006, de 3 de mayo, de Educación y LO 5/2012, de 19 de junio, de Cualificaciones y Formación Profesional, modificadas ambas por LO 3/2020, de 29 de diciembre), 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.

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)²⁷ 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 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), en cuya Parte Primera se reconoce 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

²⁶ Vid. al respecto la Directiva (UE) 2021/1883 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de octubre de 2021, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países con fines de empleo de alta cualificación, y por el que se deroga la Directiva 2009/50/CE del Consejo (DOUE 28.10.2021).

²⁷ 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.

los Estados Parte se comprometan, entre otros aspectos, a proporcionar o promover una orientación, formación y readaptación profesionales adecuadas (apartado 4).

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 OIT²⁸. La Carta Social Europea Revisada pretende “garantizar” el derecho al trabajo como derecho social fundamental e impone a los Estados Parte obligaciones jurídicas “positivas” de actuación para garantizar el ejercicio efectivo del mismo, dotándolo de un contenido mínimo esencial, dentro del cual se incluye la obligación de los Estados Parte de *proporcionar o promover una orientación, formación y readaptación profesionales adecuadas*. De esta forma, el derecho al trabajo implica que los trabajadores tengan posibilidades reales de disfrutar de mecanismos de orientación, formación y readaptación profesionales adecuados y atendiendo a sus perfiles profesionales y a las perspectivas del mercado. Así, como derechos específicos, se garantiza el derecho a la orientación profesional (art. 9) y el derecho a la formación profesional (art. 10), dotándolos de un contenido mínimo esencial. 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 educación²⁹. 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: discapacitados, jóvenes, trabajadores adultos y parados de larga duración. 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 españoles³⁰ (control de convencionalidad que se extiende a todos los derechos constitucionales garantizados en el Título I de la Constitución, cuya rúbrica general es inequívoca por explícita: “De los derechos y deberes fundamentales”).

²⁸ 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.

²⁹ 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. (Dirs. y Coords.): *La garantía multinivel de los Derechos Fundamentales en el Consejo de Europa...*, op.cit., págs. 571 y sigs.

³⁰ Sobre la exigibilidad *ex constitutione* del control de convencionalidad, STC 140/2018, de 20 de diciembre, fjº. 6.

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 (RD-Leg. 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo), en la que aparece configurada como uno de los ejes fundamentales de dichas políticas. El art. 36 de la Ley de Empleo incluye, junto a los servicios y programas de empleo y de orientación, como parte de las políticas de empleo a la formación profesional para el empleo en el ámbito laboral dirigidas a mejorar las posibilidades de acceso al empleo de las personas desempleadas, al mantenimiento del empleo y a la promoción profesional de las personas ocupadas.

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 adaptación³¹), 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. 40 de la Ley de Empleo, referido al Sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral, deja clara la finalidad del mismo: impulsar y extender entre las empresas y los trabajadores ocupados y desempleados una formación que contribuya al desarrollo personal y profesional de los trabajadores y a su promoción en el trabajo que responda a las necesidades del mercado laboral y esté orientada a la mejora de la empleabilidad³² de los trabajadores y la competitividad empresarial.

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

³¹ 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.

³² 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.

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”³³.

Como parte de las políticas activas de empleo, las políticas de formación profesional requieren una política pro-activa y comprometida por su orientación a la 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 profesional para el empleo 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 productivos³⁴.

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, 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. Las empresas que lleven a cabo o prorroguen ERTE por causas derivadas de la pandemia, 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 prevé asimismo introducir estas obligaciones formativas en el proyectado Mecanismo Red de Flexibilidad y

³³ 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.

³⁴ Monereo Pérez, J.L.: *La política de empleo como instrumento para la lucha contra la precariedad laboral*. op.cit.

Estabilidad en el Empleo, que se prevé como un instrumento estructural similar a los actuales ERTE.

También se sitúa la formación profesional con un papel central en el Plan de recuperación y resiliencia (Fondos Next Generations UE). La llamada Palanca VII se refiere a la “Educación y conocimiento, formación continua y desarrollo de capacidades”.³⁵ 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.

Se persigue establecer un Sistema de Formación Profesional único que integre la FP del Sistema Educativo y la FP para el Empleo, con referencia en el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales. 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.

³⁵ 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.

5. ATRIBUCIÓN COMPETENCIAL AUTONÓMICA DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL

El Estatuto de Autonomía para Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía), contempla, en su artículo 10.3.1.º, como uno de los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la consecución del pleno empleo estable y de calidad en todos los sectores de la producción, determinando su artículo 63.1 que corresponden a la Comunidad Autónoma de Andalucía, las competencias ejecutivas en materia de empleo y relaciones laborales, entre las que se incluyen las políticas activas de empleo (apartado 1.º), que comprenden, entre otras materias, la formación de las personas demandantes de empleo y de los trabajadores en activo, así como la gestión de las subvenciones correspondientes, y las cualificaciones profesionales en Andalucía (apartado 2.º). El Servicio Andaluz de Empleo, creado por la Ley 4/2002, de 16 de diciembre y adscrito a la Consejería competente en materia de empleo como órgano gestor de la política de empleo de la Junta de Andalucía tiene como objetivos específicos el ejercicio de las competencias en materia de empleo y cualificación profesional, y en particular, la formación para el empleo y la orientación e información entre otros.

Mediante el Real Decreto 427/1993, de 26 de marzo, la Administración General del Estado traspasó a la Comunidad Autónoma de Andalucía las funciones y servicios de la Gestión de la Formación Profesional Ocupacional. Desde entonces, se viene gestionando por la Junta de Andalucía, a través de la Consejería con competencias en materia de empleo, la formación profesional dirigida a personas desempleadas. Esta formación ha convivido a lo largo de estos años con la Formación Profesional Continua, dirigida a las personas ocupadas, y la Formación Profesional Inicial, gestionada ésta por la Administración educativa. En relación con la gestión de la Formación Continua, las sentencias del Tribunal Constitucional 95/2002, de 25 de abril y 190/2002, de 17 de octubre delimitaron los ámbitos de actuación de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas en esta materia, ubicándola dentro del ámbito laboral, y por tanto, dentro el ámbito de gestión de las Comunidades Autónomas, al igual que la Formación Profesional Ocupacional. A través del Real Decreto 1562/2005, de 23 de diciembre, y como consecuencia de dichas sentencias, se traspasa a la Comunidad Autónoma de Andalucía la gestión de la Formación Continua. En los últimos años, se han aprobado importantes normas en el ámbito del empleo y la Formación Profesional, estableciéndose ya la nueva categoría de la Formación Profesional para el Empleo, que dieron lugar a la adaptación de la regulación autonómica existente al nuevo marco.

No obstante, el marco general de estas competencias es el marco estatal establecido por la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito del empleo, tal y como

se prevé en su art. 1.2, que establece que “el sistema de formación profesional para el empleo regulado en esta ley dará cobertura a empresas y trabajadores de cualquier parte del territorio del Estado español y responderá a una acción coordinada, colaborativa y cooperativa entre la Administración General del Estado, las comunidades autónomas, las organizaciones empresariales y sindicales más representativas y los demás agentes que intervienen en el mismo para garantizar la unidad de mercado y un enfoque estratégico de la formación, respetando el marco competencial existente”. Además, el art. 3.c) de esta Ley garantiza el funcionamiento del sistema de Formación profesional para el empleo bajo el principio de “la unidad del mercado de trabajo y la libre circulación de los trabajadores en el desarrollo de las acciones formativas”.

Deberá existir un escenario plurianual que actúe como marco de planificación estratégica de todo el sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral (art. 5 Ley 30/2015). Este escenario plurianual corresponde elaborarlo al Ministerio de Trabajo, con informe del Consejo General del Sistema Nacional de Empleo. La planificación requiere una función de prospección y detección de las necesidades formativas que se encomienda al Ministerio de Trabajo, de forma que las Comunidades Autónomas, pese a tener transferidas funciones ejecutivas en esta materia, se limitan a participar en el diseño³⁶, en el mismo plano que las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, las estructuras paritarias sectoriales y las organizaciones intersectoriales representativas de autónomos y de las entidades de la economía social en su ámbito específico, y con la colaboración de otros departamentos ministeriales, de observatorios y de expertos en la materia.

Por otra parte, la financiación de este subsistema de formación profesional para el empleo requiere recursos económicos suficientes que proceden fundamentalmente de la cuota de formación profesional que aportan los trabajadores y las empresas, así como de las aportaciones específicas establecidas en el presupuesto del SEPE. Esta financiación básica puede ser incrementada mediante recursos propios de las Comunidades Autónomas. A ello se añade la posibilidad de financiación de acciones concretas a través del Fondo Social Europeo o de otras iniciativas europeas. Respecto a estos mecanismos de financiación, el art. 3 Ley 30/2015, deja claramente establecida la primacía del principio de unidad de caja respecto de la cuota de formación profesional.

³⁶ Como “orientación recentralizadora del modelo de formación profesional contenido en la Ley 30/2015” lo califica 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...*, op.cit., págs. 859. Asimismo, Serrano Falcon, C.: “La formación para el empleo en Andalucía”, en Monereo Pérez, J.L. y Serrano Falcón, C. (Dirs. y Coords.): *Derecho Social de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Comares, Granada, 2009, págs. 50-58.

6. DIMENSIONES DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL. MARCO ESTATAL Y REGULACIÓN EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

El sistema español de Formación Profesional se configura en la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, modificado por la LO 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la LO 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. Su art. 9 establece que “La formación profesional comprende el conjunto de acciones formativas que capacitan para el desempeño cualificado de las diversas profesiones, el acceso al empleo y la participación activa en la vida social, cultural y económica. Incluye las enseñanzas propias de la formación profesional inicial, las acciones de inserción y reinserción laboral de los trabajadores, así como las orientadas a la formación continua en las empresas, que permitan la adquisición y actualización permanente de las competencias profesionales”.

Se establecen así dos subsistemas complementarios: por un lado, la formación profesional del sistema educativo o formación profesional inicial (la llamada tradicionalmente formación profesional reglada); por otro, la formación profesional para desempleados y la formación continua o para trabajadores ocupados (formación ocupacional y formación continua integradas ambas en el subsistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral, tradicionalmente denominada formación profesional no reglada)³⁷.

El sistema de formación profesional del sistema educativo ha sido objeto también de importantes modificaciones por la Dispos. Final 3ª de la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. En la Exposición de Motivos se clarifican las dos finalidades principales de las revisiones que se llevan a cabo en esta ley en relación con la formación profesional: una de ellas, la mejora en el reconocimiento social de los itinerarios formativos de formación profesional, para aproximarnos a las tasas de alumnado que opta por esta vía en el resto de los países europeos; la segunda, la flexibilización de las enseñanzas y la agilización de los procesos de incorporación de nuevos contenidos³⁸.

Respecto al segundo subsistema, se regula en la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el

³⁷ Sobre todo el modelo de formación profesional en España, 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...*, op.cit., págs. 843 y sigs. Serrano Falcon, C.: “La formación para el empleo en Andalucía”, en págs. 50-58.

³⁸ Se regula el acceso a los ciclos formativos y asimismo se regula el contenido y la organización de la oferta de las enseñanzas de formación profesional, que corresponde a las Administraciones educativas, en el ámbito de sus competencias. El currículo de las enseñanzas

Empleo en el ámbito laboral, desarrollado por el RD 694/2017, de 3 de julio (que sustituyó al RD 395/2007, de 23 de marzo, a partir del cual se estableció un único modelo de formación profesional para el empleo, dirigido tanto a los trabajadores ocupados como a los desempleados³⁹).

Los fines de este sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral están explicitados en el art. 2 de la Ley 30/2015: a) 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; b) Contribuir a la mejora de la productividad y competitividad de las empresas; c) 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; d) Mejorar la empleabilidad de los trabajadores, especialmente de los que tienen mayores dificultades de mantenimiento del empleo o de inserción laboral; e) Promover que las competencias profesionales adquiridas por los trabajadores, tanto a través de procesos formativos como de la experiencia laboral, sean objeto de acreditación; f) Acercar y hacer partícipes a los trabajadores de las ventajas de las tecnologías de la información y la comunicación, promoviendo la disminución de la brecha digital existente, y garantizando la accesibilidad de las mismas.

La gestión de todo el sistema, en virtud de la distribución de competencias establecida en la CE, corresponde a las Comunidades Autónomas. La aprobación del RD 395/2007 implicó el establecimiento de un régimen transitorio (Disp. Trans. 1ª) para adaptar los anteriores programas de formación profesional a la nueva formación profesional para el empleo. Pero el cambio de modelo en el sistema de formación para el empleo no se implantó en Andalucía hasta su desarrollo a través del Decreto 335/2009, de 22 de septiembre, por el que se regula la ordenación de la Formación Profesional para el empleo en Andalucía, desarrollado por la Orden de 23 de octubre de 2009, modificada posteriormente por la Orden de 28 de diciembre de 2017.

de formación profesional incluirá una fase de formación práctica en los centros de trabajo, de la que podrán quedar exentos quienes acrediten una experiencia laboral que se corresponda con los estudios profesionales cursados.

³⁹ Señala Fernández Bernat, (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...*, op.cit., pág. 857), que con el RD 395/2007, se abordó la integración en un único subsistema de todas las iniciativas de formación profesional ocupacional, formación continua y formación en alternancia con el empleo, con la finalidad de ajustarse a las previsiones comunitarias respecto a la formación profesional. Todo el proceso, en gran medida fruto del diálogo social, pretendía reforzar la formación profesional como instrumento de mejora de la empleabilidad, pero, pese a los avances conseguidos, ha seguido arrastrando importantes debilidades.

Respecto a las modalidades de Formación Profesional para el empleo, el art. 8 Ley 30/2015 distingue entre:

- a) La formación programada por las empresas, para sus trabajadores, lo que se conocía como formación de demanda⁴⁰.
- b) La oferta formativa de las administraciones competentes para trabajadores ocupados (formación de oferta para trabajadores ocupados), constituida por los programas de formación sectoriales y los programas de formación transversales, así como los programas de cualificación y reconocimiento profesional.
- c) La oferta formativa de las administraciones competentes para trabajadores desempleados (la llamada formación de oferta para trabajadores desempleados), que incluye los programas de formación dirigidos a cubrir las necesidades detectadas por los servicios públicos de empleo, los programas específicos de formación y los programas formativos con compromisos de contratación.
- d) Otras iniciativas de formación profesional para el empleo, relativas a los permisos individuales de formación, la formación en alternancia con el empleo, la formación de los empleados públicos y la formación no financiada con fondos públicos desarrollada por centros y entidades de iniciativa privada destinada a la obtención de certificados de profesionalidad.

Todas las iniciativas de formación profesional para el empleo, así como las acciones formativas que las integran, deben estar 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, de las empresas, de los territorios y de los sectores productivos. En la oferta formativa programada por las administraciones competentes, la duración de las acciones formativas se ajustará a lo establecido en el Catálogo de Especialidades Formativas para la correspondiente especialidad. En la formación programada por las empresas, las acciones formativas estarán

⁴⁰ Como consecuencia de la pandemia del COVID-19 la formación profesional tuvo que adaptarse a las medidas de protección establecidas con carácter general, para lo que se dictaron algunas normas como la Resolución de 18 de diciembre de 2020, del Servicio Público de Empleo Estatal, habiéndose comprobado que la utilización de medios telemáticos supone un significativo avance para facilitar el acceso a los trabajadores a dicha formación así como una patente reducción en los costes de la misma. Por ello se consideró oportuno ampliar estas medidas respecto de la iniciativa de formación programada por las empresas, a las acciones formativas que se programasen durante 2021, con cargo al crédito de formación del que disponen las empresas durante dicho ejercicio, incluyendo la utilización de la denominada «aula virtual» y el sistema denominado formación bimodal o «aula espejo», que permite al docente impartir la formación de forma presencial a una parte de los asistentes mientras que otra asiste de forma virtual.

sujetas a una duración mínima de dos horas, frente a las seis horas mínimas que se establecía en el sistema anterior. Esta regulación responde posiblemente a la mayor flexibilidad que se quiere introducir con este modelo, pero el propio legislador es consciente de que se introduce cierta debilidad en la formación propuesta y trata de diferenciarla de las actividades de índole informativa o divulgativa cuyo objeto no sea el desarrollo de un proceso de formación, que en ningún caso tendrán la consideración de acciones formativas.

Dentro de este marco estatal, en la Comunidad Autónoma de Andalucía se aprobó el Decreto 335/2009, de 22 de septiembre, por el que se regula la Ordenación de la Formación Profesional para el Empleo en Andalucía.

Con anterioridad, en Andalucía la gestión de la Formación Profesional Ocupacional se regulaba a través del Decreto 204/1997, de 3 de septiembre, por el que se establecieron los Programas de Formación Profesional Ocupacional de la Junta de Andalucía, mientras que, para la gestión de la Formación Continua se fueron aprobando anualmente por la Consejería competente en materia de empleo sucesivos órdenes de convocatoria de Subvenciones a fin de fomentar dicha formación. Asimismo, mediante el Decreto 451/1994, de 15 de noviembre, se creó el Consejo Andaluz de la Formación Profesional, que supuso la institucionalización de un órgano de coordinación entre los distintos departamentos de la Junta de Andalucía y de participación de los Agentes Económicos y Sociales en las actuaciones que, en materia de formación profesional, se llevasen a cabo en esta Comunidad Autónoma.

El Decreto 335/2009, de 22 de septiembre, como consecuencia de los cambios llevados a cabo a nivel estatal en la ordenación de la formación profesional, establece un nuevo modelo de Formación Profesional que acaba con la tradicional separación entre la Formación Profesional Ocupacional por un lado, y la Formación Continua por otro, integrando en un único subsistema toda la Formación Profesional que se desarrolla en el ámbito de la administración laboral, que pasa a denominarse Formación Profesional para el Empleo, tal y como se establece en la normativa estatal.

El propio Decreto ponía de manifiesto en el momento de su aprobación la insuficiencia del sistema a nivel autonómico, dado que aún no se había culminado el traspaso de los medios personales y materiales necesarios que posibilitaran a la Comunidad Autónoma la realización del seguimiento de la formación de demanda, y la evaluación, seguimiento y control de la formación teórica de los contratos para la formación de empresas con todos sus centros de trabajo en Andalucía. No obstante, se destacaban algunas novedades introducidas como la mayor adecuación de la formación a las necesidades del mercado laboral y del territorio, el tratamiento transversal de la igualdad de género en materia de formación, con especial atención a las medidas de prevención y protección integral contra la violencia de género, la

potenciación de la dimensión transnacional de la formación y la incorporación de la calidad como principio rector del subsistema.

Los tipos de acciones de Formación Profesional para el Empleo que se regulan en este Decreto son:

- a) La formación de oferta destinada a la población activa, tanto ocupada como en situación de desempleo, y que se impartirá a través de planes de formación, proyectos formativos, acciones formativas o itinerarios formativos.
- b) Los programas de acciones formativas con compromiso de contratación, los itinerarios formativos, los programas específicos dirigidos a colectivos con especiales dificultades, así como otros programas que se desarrollen en base a las necesidades del mercado laboral.
- c) Los programas públicos de empleo-formación.
- d) Las acciones de investigación, innovación y acompañamiento dirigidas a conseguir una mayor calidad, eficacia y adecuación de la Formación Profesional para el Empleo a las necesidades del mercado de trabajo.

Se definen las personas destinatarias, constituidas por toda la población activa tanto ocupada como desempleada (en cada caso en los términos y con las condiciones establecidas legalmente), pero también -y es destacable la referencia expresa- podrán ser destinatarias las personas cuidadoras no profesionales que atiendan a las personas en situación de dependencia (conforme a lo establecido en el artículo 18.4 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción a la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia).

Pero además se establecen unos colectivos prioritarios respecto a esta formación profesional para el empleo: a) los jóvenes (con programas específicos de inserción laboral, formación y promoción profesional tal y como establece el artículo 169.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía); b) los colectivos con una especial dificultad en el acceso al empleo, tales como las personas con discapacidad, las afectadas y víctimas del terrorismo, de la violencia de género, personas desempleadas de larga duración, las mayores de 45 años y las personas en riesgo de exclusión social; c) las personas inmigrantes, que cuenten con la debida autorización de trabajo y de residencia (con programas específicos de Formación Profesional para el Empleo que incluyan, en caso necesario, módulos de español para extranjeros); d) las personas ocupadas en pequeñas y medianas empresas (cuya participación será prioritaria en los planes de formación destinados fundamentalmente a personas trabajadoras ocupadas, ya sean de carácter intersectorial o sectorial, así como en el porcentaje de ocupados que puedan participar en la oferta de formación dirigida prioritariamente a personas desempleadas, pudiéndose diseñar programas específicos para personas trabajadoras de micropymes). También será prioritaria la participación de las mujeres en las acciones de Formación Profesional para el

Empleo (para las que se deberán establecer actuaciones específicas, como medida de acción positiva, para corregir los desequilibrios que se produzcan en el mercado de trabajo).

La Formación Profesional para el Empleo se financiará de conformidad con la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para cada ejercicio económico, con cargo a los fondos provenientes de fondos propios de la Comunidad Autónoma de Andalucía; ayudas procedentes del Fondo Social Europeo y otros instrumentos de financiación de la Unión Europea; transferencias finalistas de la Administración General del Estado u otras Administraciones Públicas; aportaciones que eventualmente realicen las empresas y entidades interesadas.

- a) Desarrollo en la Comunidad Autónoma de Andalucía de la Formación de oferta destinada a la población activa, tanto ocupada como en situación de desempleo.

El art. 13 del Decreto 335/2009, de 22 de septiembre, por el que se regula la Ordenación de la Formación Profesional para el Empleo en Andalucía, regula los Planes de Formación dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados. Esta formación se realizará mediante Planes de Formación, que podrán tener carácter intersectorial o sectorial, pudiendo el Servicio Andaluz de Empleo decidir la proporción entre unos y otros en función de su planificación y las necesidades tanto del sistema productivo como de las personas ocupadas. La ejecución de los Planes de Formación se llevará a cabo en el marco de los convenios suscritos entre el Servicio Andaluz de Empleo y las organizaciones previstas en el artículo 24.3 del Real Decreto 395/2007 de 23 de marzo.

Los Planes de Formación Intersectoriales estarán compuestos por acciones formativas dirigidas al aprendizaje de competencias transversales a varios sectores de la actividad económica o de competencias específicas de un sector para el reciclaje y recualificación del personal ocupado en otros sectores, incluida la formación dirigida a la capacitación para la realización de funciones propias de la representación legal de las personas trabajadoras. En estos planes podrán participar hasta un 10% del personal laboral o funcionario de las Administraciones Públicas sobre el total de participantes en cada Plan. Por su parte, los Planes de Formación Sectoriales se compondrán de acciones formativas dirigidas a la formación de trabajadores de un sector productivo concreto, con el fin de desarrollar acciones formativas de interés general para dicho sector y satisfacer necesidades específicas de formación del mismo. Asimismo podrán dirigirse al reciclaje y recualificación de trabajadores procedentes de sectores en situación de crisis.

En cuanto a las acciones formativas dirigidas prioritariamente a trabajadores desempleados (art. 14 del Decreto 335/2009, de 22 de septiembre), tienen

como objeto la inserción o reinserción en el mercado laboral de éstas en aquellos empleos que requiere el sistema productivo, y se programarán de acuerdo con sus necesidades de cualificación y las ofertas de empleo detectadas. La programación de estas acciones podrá ser plurianual, sin perjuicio de la concreción anual para atender las necesidades de formación requeridas en cada momento por el mercado de trabajo. Hasta ahora, de manera preferente, estas acciones formativas se promueve fundamentalmente a través de las correspondientes convocatorias de subvenciones públicas en régimen de concurrencia competitiva⁴¹.

- b) Desarrollo en la Comunidad Autónoma de Andalucía de Programas de acciones formativas con compromiso de contratación, itinerarios formativos, programas específicos dirigidos a colectivos con especiales dificultades, así como otros programas que se desarrollen en base a las necesidades del mercado laboral.

El marco jurídico en el que se llevan a cabo estos programas está constituido por el marco jurídico estatal y el de la Comunidad Autónoma: la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional (art. 6); la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (art. 42 bis, en el que se introduce la Formación Profesional dual del Sistema Educativo Español); la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (art. 75, que confiere a las Administraciones educativas y laborales la competencia para promover la colaboración con las empresas y entidades empresariales y de profesionales autónomos con la finalidad, entre otras, de la impartición de los módulos profesionales incluidos en los títulos de formación profesional en las instalaciones de las empresas para garantizar que la formación se realice con los equipamientos más actuales); la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía, que constituye el marco normativo autonómico en el que se insertan todas las enseñanzas del sistema educativo de Andalucía, entre ellas la formación profesional; el

⁴¹ Así, recientemente, la Resolución de 28 de julio de 2021, de la Dirección General de Formación Profesional para el Empleo, por la que se convocan para el año 2021 subvenciones públicas, en la modalidad de formación de oferta dirigida a personas trabajadoras desempleadas, de las previstas en la Orden de 3 de junio de 2016, en régimen de concurrencia competitiva. Respecto a la oferta formativa, se establecen en dicha resolución las acciones formativas dirigidas a colectivos prioritarios determinados en el artículo 30 de la Ley de Empleo y en el marco del Plan Estratégico de subvenciones de la Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo 2020-2022, aprobado por la Orden 16 de noviembre de 2020. Asimismo la Resolución de 23 de septiembre de 2021, de la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Empleo, por la que se modifica la Resolución de 17 de mayo de 2021 de la Dirección Gerencia, por la que se efectúa la convocatoria para el año 2021, de la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, para el programa de Experiencias Profesionales para el Empleo establecido en el Decreto 85/2003, de 1 de abril, y regulado en la Orden de 12 de mayo de 2018.

Decreto 436/2008, de 2 de septiembre, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas de la Formación Profesional inicial que forma parte del sistema educativo (regula la formación en centros de trabajo en su artículo 16.6); el RD 1529/2012, de 8 de noviembre, por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases de la formación profesional dual.

Uno de los ámbitos destacados de la formación profesional lo constituye la formación ocupacional previa para facilitar el acceso al mercado de trabajo de las personas jóvenes y mayores. En esa línea, con la finalidad de impulsar la inserción laboral y la empleabilidad para favorecer el progreso sostenible (que pone de relieve la estrecha vinculación entre formación profesional y fomento del empleo), se puso en marcha en Andalucía, con la Ley 2/2015, de 29 de diciembre, de medidas urgentes para favorecer la inserción laboral, la estabilidad en el empleo, el retorno del talento y el fomento del trabajo autónomo, el Programa Emple@Joven y Emple@30+, con el objetivo principal dar respuesta a las necesidades urgentes de empleo de la población joven andaluza, a través distintas iniciativas y líneas de ayudas asociadas. Se contemplan medidas como la Iniciativa Cooperación Social y Comunitaria Emple@Joven y Emple@30+; becas para el desarrollo de prácticas profesionales en empresas; ayudas para la contratación de personas titulares del Bono de Empleo Joven; Iniciativa de Proyectos de Interés General y Social generadores de empleo; e incentivos a la contratación indefinida de personas jóvenes. Con carácter general, las líneas de actuación establecidas tenían por objeto mejorar la empleabilidad de las personas demandantes de empleo adquiriendo competencias profesionales a través de la adquisición de experiencia profesional laboral o mediante las prácticas profesionales no laborales en empresas.

Además, en Andalucía, desde el curso escolar 2013-2014 se han venido desarrollando proyectos de formación en alternancia entre centro docente y empresa. El Acuerdo de 29 de noviembre de 2016, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan de Éxito Educativo de Andalucía, incluye dentro de la línea de mejora de «Diversidad de intereses, capacidades y motivaciones del alumnado», la diversificación de la oferta educativa de formación profesional para ajustarla a las necesidades del mercado laboral y a las expectativas del alumnado y se incluye como actuación específica para tal fin, el incremento del número de centros con oferta de formación profesional dual.

Destacan en este ámbito los programas públicos de empleo-formación, en particular el programa de acciones formativas con compromiso de contratación dirigidos a personas en situación de desempleo cuyo objetivo es el de facilitar una formación adaptada a las necesidades de las empresas para su contratación. Conforme al art. 17 del Decreto 335/2009, de 22 de

septiembre, por el que se regula la Ordenación de la Formación Profesional para el Empleo en Andalucía, los programas públicos de empleo-formación tienen como finalidad mejorar la cualificación y las posibilidades de empleo de determinados colectivos de personas desempleadas. Durante el desarrollo de estos programas, las personas participantes recibirán formación profesional adecuada a la ocupación a desempeñar en alternancia con el trabajo y la práctica profesional.

Los contenidos de la formación de dichos programas estarán vinculados a los establecidos en los certificados de profesionalidad de la ocupación relacionada con el oficio o puesto de trabajo previsto en el contrato laboral. De no existir certificado de profesionalidad, la formación teórica estará constituida por los contenidos mínimos orientativos establecidos en el Fichero Andaluz de Especialidades Formativas para las ocupaciones o especialidades relativas al oficio o puesto de trabajo contemplado en el contrato laboral, y, en su defecto, por los contenidos formativos que se aprueben por el Servicio Andaluz de Empleo para el respectivo proyecto de empleo-formación. Sólo en el caso de que el compromiso de contratación vaya a realizarse a través de un contrato de formación y aprendizaje, las personas solicitantes deben cumplir el requisito de la edad, menores de 25 años, para poder suscribir este tipo de contratos (art. 11 ET). Para el resto de tipologías de contrato, no se requerirá requisito de edad.

b') El Programa de Empleo y Formación mediante la ejecución de actividades de utilidad pública e interés social en Andalucía

Una modalidad específica se establece actualmente en la Orden de 13 de septiembre de 2021, por la que se regula el programa de empleo y formación en la Comunidad Autónoma de Andalucía y se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas en régimen de concurrencia competitiva a dicho programa. La Orden se justifica por la necesidad de crear un programa propio coherente con el contenido y con la gestión de las políticas activas de empleo, conforme a lo establecido en el art. 36.3 del texto refundido de la Ley de Empleo, que habilita a las Comunidades Autónomas para el diseño y ejecución de nuevos programas y servicios de políticas activas de empleo, y que, en todo caso, deberán preverse en el respectivo Plan anual de política y empleo.

De esta forma, la Junta de Andalucía pretende desarrollar mediante esta orden un programa propio de empleo y formación que esté adaptado a las peculiaridades y características del mercado de trabajo andaluz, facilitando la cualificación de las personas participantes. Este programa combina la formación profesional para el empleo con la práctica profesional, en el marco de un contrato para la formación y el aprendizaje, mediante la ejecución de actividades de utilidad pública e interés social.

La norma destaca que este programa de empleo y formación autonómico se alinea con las metas recogidas en los objetivos 4 y 8 de la Agenda 2030, referidas tanto el aumento del número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento, como a la reducción de la proporción de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación. También está en consonancia con la finalidad y los principios rectores de la formulación de la Estrategia para la Transformación Económica de Andalucía (ETEA) 2021-2027, aprobada mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de 6 de noviembre de 2019. Y asimismo tiene como referencia tanto la nueva Estrategia Española de apoyo activo al Empleo 2021-2024, como el componente 23 «Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo» del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de abril de 2021, publicado por Resolución de 29 de abril de 2021.

El programa se centra en la formación en alternancia con el empleo entendida como aquella que tiene por objeto contribuir al impulso de una formación que responda a las necesidades del mercado laboral, mediante un proceso mixto, de empleo y formación, que permita a los trabajadores compatibilizar el aprendizaje formal con la práctica profesional en el puesto de trabajo. Incluye la formación dual a través de los contratos para la formación y el aprendizaje conforme al artículo 11.2 ET y los programas públicos mixtos de empleo-formación aprobados por las Administraciones Públicas, que se regirán por su normativa específica y, subsidiariamente, por lo establecido en el RD 694/2017, de 3 de julio y las normas de desarrollo. Sus principales características son las siguientes:

- El programa de empleo y formación se materializa en proyectos de carácter temporal dirigidos a mejorar las posibilidades de inserción laboral de los participantes. Las personas destinatarias finales de estos proyectos serán personas inscritas en el Servicio Público de Empleo competente como demandantes de empleo en situación laboral de no ocupadas, que participen en ellos en calidad de alumnado, a través de su cualificación en alternancia con la práctica profesional. Dicho requisito se deberá cumplir también a la fecha de su incorporación al proyecto.
- Los proyectos se concretarán en iniciativas de empleo y formación que respondan a las necesidades del mercado de trabajo, en ocupaciones de utilidad pública o de interés general y social, que permitan compatibilizar el aprendizaje formal y la práctica profesional del alumnado en el puesto de trabajo.
- Este programa de empleo y formación estará financiado con cargo a los Presupuestos Generales del Estado a través de los créditos específicamente

consignados cada año en el presupuesto de gastos del Servicio Público de Empleo Estatal.

- Las subvenciones de este programa serán compatibles con la percepción de otras subvenciones, ayudas o ingresos para la misma finalidad, procedentes de cualesquiera Administraciones o entes públicos o privados, nacionales, de la Unión Europea o de organismos internacionales y siempre dentro de los límites y revisiones de la normativa que le es de aplicación (artículo 19.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre). Los gastos subvencionables se refieren a los costes del personal formador, dirección, personal de apoyo, medios y materiales didácticos y de consumo, medios y recursos de apoyo para garantizar la accesibilidad a las personas con discapacidad y demás gastos de formación y funcionamiento; los costes salariales derivados de los contratos para la formación y el aprendizaje que se suscriban con el alumnado, incluyendo la totalidad de las cuotas a cargo de la entidad empleadora correspondientes a la Seguridad Social.
 - El contenido del plan formativo será el necesario para la obtención de, al menos, un certificado de profesionalidad, debiendo ser programado de acuerdo a los Reales Decretos que regulan cada certificado de profesionalidad. El plan formativo podrá incluir además formación complementaria asociada a las necesidades específicas del proyecto.
- c) Se incluyen también otros programas formativos que el Servicio Andaluz de Empleo pudiera establecer en función de su planificación y nuevas necesidades detectadas⁴². Entre ellos se establecen Iniciativas conducentes a la obtención de certificados de profesionalidad, autorizadas por la Junta de Andalucía y programas de ayudas y becas para el alumnado⁴³ (Beca

⁴² Vid. también, entre otras medidas, Acuerdo de 27 de julio de 2021, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban medidas de fomento de prospección de empresas para la Formación Profesional Dual (BOJA 2-8-2021); Resolución de 17 de mayo de 2021, de la Dirección Gerencia del SAE, por la que se efectúa la convocatoria de subvenciones reguladas en la Orden de 12 de mayo de 2018, por la que se aprueban las bases reguladoras de las subvenciones a conceder, en régimen de concurrencia competitiva, para financiar las prácticas no laborales en empresas, en el marco del Programa de Experiencias Profesionales para el Empleo, establecido en el Decreto 85/2003, de 1 de abril, por el que se establecen los Programas para la Inserción Laboral de la Junta de Andalucía (BOJA 24-5-2021), modificada posteriormente por la Resolución de 23 de septiembre de 2021 (BOJA 30-9-2021). También, en el ámbito de las subvenciones del Programa de Empleo y Formación, la Resolución de 7 de octubre de 2021, de la Dirección General de Formación Profesional para el Empleo, por la que se convocan las subvenciones públicas previstas en la Orden de 13 de septiembre de 2021.

⁴³ El art. 16 del Decreto 335/2009, de 22 de septiembre, por el que se regula la Ordenación de la Formación Profesional para el Empleo en Andalucía establece que las personas que participen en las acciones formativas reguladas en esta norma y se encuentren en situación de desempleo, podrán recibir ayudas en concepto de transporte, manutención y alojamiento, así como ayudas que permitan

6000; Beca Adriano; Beca Andalucía Segunda Oportunidad para jóvenes entre 18 y 24 años en paro y con cargas familiares) y ayudas para la financiación de la puesta en marcha de proyectos empresariales promovidos por jóvenes andaluces o residentes en Andalucía, hasta 35 años inclusive (Innovactiva 6000; la Línea de financiación Jóvenes Emprendedores; Fondos reembolsables).

d) Desarrollo de Instrumentos de Gestión para las políticas de formación profesional para el empleo.

- Fichero Andaluz de Especialidades Formativas (art. 28 del Decreto 335/2009, de 22 de septiembre, por el que se regula la Ordenación de la Formación Profesional para el Empleo en Andalucía). Se trata de un fichero creado por el Servicio Andaluz de Empleo en el que constarán, encuadradas en las familias profesionales que se establecen en el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, las siguientes especialidades: a) Las especialidades formativas del Fichero de Especialidades del Servicio Público de Empleo Estatal, que incluye tanto las dirigidas a la obtención de los Certificados de Profesionalidad como otras especialidades formativas aprobadas por el citado Servicio Público; b) Las especialidades formativas programadas al amparo de los Planes de Formación dirigidos prioritariamente a trabajadores y trabajadoras ocupados; c) Las especialidades formativas que incluyan compromiso de contratación; d) Otras especialidades formativas con una relevante significación para el empleo en la Comunidad Autónoma de Andalucía o relativas a los nuevos yacimientos de empleo o actividades económicas emergentes.

- Centros y entidades de Formación Profesional para el Empleo en Andalucía (art. 29 del Decreto 335/2009, de 22 de septiembre, por el que se regula la Ordenación de la Formación Profesional para el Empleo en Andalucía)

La Formación Profesional para el Empleo en la Comunidad Autónoma de Andalucía podrá ser impartida por:

a) Los centros de la Consejería competente en materia de empleo, y los adscritos o financiados mayoritariamente por ella, así como los centros de otras Consejerías de la Junta de Andalucía y otras Administraciones Públicas Andaluzas, que cuenten con la autorización administrativa del Servicio Andaluz de Empleo para la impartición de esta formación, entendiéndose por tales los siguientes: Centros propios y los centros

conciliar su asistencia a la formación con el cuidado de hijos menores de seis años o familiares dependientes. Asimismo, podrán establecerse becas de asistencia a las personas con discapacidad y a determinados colectivos de personas en situación de desempleo que establezca el Servicio Andaluz de Empleo y que requieran una actuación diferenciada para facilitar su cualificación o recualificación, al objeto de posibilitar su participación en programas específicos.

adscritos a la Consejería competente en materia de empleo o sus entidades instrumentales; Consorcios Escuela participados mayoritariamente por la Consejería competente en materia de empleo; Centros Integrados de Formación Profesional de titularidad pública; Centros de Referencia Nacional ubicados en Andalucía y dependientes de la Consejería competente en materia de empleo; Centros de la Consejería competente en materia de educación y otros centros adscritos o financiados mayoritariamente por la Administración de la Junta de Andalucía que dispongan de espacios, instalaciones y equipamientos adecuados para la impartición de la formación, en los términos previstos en el presente Decreto; Centros de otras Administraciones Públicas de Andalucía, sus entidades instrumentales o empresas públicas que impartan Formación Profesional para el Empleo en virtud de convenios firmados con la Consejería competente en materia de empleo, en los términos previstos en el presente Decreto.

- b) Las Organizaciones empresariales y sindicales, inscritas en el Registro de Asociaciones Empresariales y Sindicales del Consejo Andaluz de Relaciones Laborales.
- c) Los Centros Integrados de Formación Profesional de titularidad privada.
- d) Los Centros o entidades de formación, públicos o privados, acreditados por el Servicio Andaluz de Empleo para impartir formación dirigida a la obtención de Certificados de Profesionalidad.
- e) Otros centros o entidades de formación que impartan formación no dirigida a la obtención de Certificados de Profesionalidad siempre que se hallen inscritos en el Registro de Centros y Entidades de Formación Profesional para el Empleo en Andalucía, contemplado en el artículo ³¹.
- f) Las empresas y entidades que desarrollen acciones formativas para personas desempleadas con compromiso de contratación, que podrán hacerlo a través de sus propios medios, cuando cuenten con el equipamiento adecuado para este fin, o a través de contrataciones externas.

Se regula legalmente el Registro de Centros y Entidades de Formación Profesional para el Empleo en Andalucía y los requisitos que habrán de cumplir los mismos. Las entidades participantes se establecen en cada orden de convocatoria, pudiendo ser de diversa naturaleza (sin ánimo de lucro, administraciones locales, instituciones públicas o privadas) y como requisito, entre sus fines debe estar la formación o inserción profesional de los colectivos recogidos en cada convocatoria. La formación impartida por estas entidades puede ser presencial, semipresencial, a través de teleformación o mixta y las solicitudes de participación deben entregarse en la entidad responsable de cada curso.

- Aplicaciones de gestión dirigidas a entidades de formación. En la Comunidad Autónoma de Andalucía se han establecido, desde el punto de

vista instrumental, unas aplicaciones específicas dirigidas a las entidades de formación para la realización de los procedimientos requeridos: GEFOC Entidades (en él pueden realizarse los procedimientos de todas las iniciativas de Formación Profesional para el Empleo); RCC (donde se recogen el mapa de recursos de centros colaboradores, es decir, el listado de entidades y centros de formación Profesional para el Empleo acreditadas o inscritas en el correspondiente Registro de la Junta de Andalucía y que imparten formación conducente a la obtención de Certificados de Profesionalidad o acciones formativas no conducentes a la obtención de los mismos y que se incluyan en el Fichero Andaluz de Especialidades de FPE).

7. LA PROYECTADA REFORMA EN ESPAÑA DEL SISTEMA DE FORMACIÓN PROFESIONAL

Pese al esfuerzo de los últimos años, tanto a nivel estatal como en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, son muchas las deficiencias existentes en nuestro país en el modelo de formación profesional para el pleno desarrollo de las personas y para la mejora de la empleabilidad que permita mejores oportunidades de empleo y una verdadera garantía del derecho al trabajo. Estas deficiencias van a dificultar además un verdadero aprovechamiento de las oportunidades de empleo que ofrece el cambio económico y tecnológico que ya se está produciendo y que se incrementará en los próximos años.

La constatación de las deficiencias existentes y la falta de adecuación de nuestro sistema de formación profesional a estos cambios y a las directrices establecidas en el ámbito comunitario han puesto de relieve la necesidad de modificar el sistema, lo que se plantea en el *Proyecto de Ley Orgánica de Ordenación e Integración de la Formación Profesional*, actualmente en tramitación.

En su Exposición de Motivos se destaca que las deficiencias existentes derivan, por un lado, de la falta para muchas personas de capacidades y competencias personales, sociales y profesionales (como se pone de manifiesto, por ejemplo, en el elevado desempleo estructural, el fuerte abandono escolar temprano, las brechas de género, o los sesgos que afectan, especialmente, a determinados colectivos, como las personas con discapacidad); y, por otro lado, de la dificultad de reconocimiento y certificación de los conocimientos y habilidades profesionales que muchas personas han adquirido a través de la experiencia laboral (lo que limita el progreso profesional de muchas personas trabajadoras y, en muchas ocasiones, su propia continuidad en el empleo).

Se destaca, asimismo, el elevado número de vacantes producidas en ofertas de empleo en el ámbito empresarial “en niveles intermedios de cualificación – vinculados 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”. El escaso desarrollo de las cualificaciones intermedias en la estructura formativa española exige duplicar, con rapidez, el número de personas con formación intermedia para poder responder a las necesidades del sistema productivo, especialmente en empleos generados por la digitalización y la transición ecológica (los dos grandes elementos por los que actualmente se apuesta para la transformación del modelo económico). 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 y, en el momento actual, la urgencia de la reforma del sistema de Formación Profesional se ve facilitada por la oportunidad que ahora representan los Fondos Europeos “Next Generation UE” para financiar el nuevo sistema.

Frente a todo ello, se quiere construir un sistema de formación profesional que realmente combine “escuela y empresa” y que permita un adecuado equilibrio entre “enseñanza humanística y formación profesionalizante”. Se trata de conseguir que la formación profesional se convierta al mismo tiempo en un eficaz instrumento para la educación y el despliegue de las capacidades de las personas y también para la modernización y transformación del modelo productivo basado en la nueva “economía digital, verde y azul”.

Un aspecto especialmente destacable en la proyectada reforma es la expresa vinculación de la formación profesional a los derechos individuales y sociales recogidos en la Constitución Española, en el Pilar Europeo de los derechos sociales, y en la Carta Social Europea. También se pone el acento en el papel de la formación profesional respecto al fortalecimiento económico del país, del tejido productivo y a su posicionamiento en la nueva economía, a partir de la cualificación del capital humano.

Entre los principios que deben vertebrar el nuevo modelo está la colaboración público-privada y, singularmente, la participación de las empresas en la definición de perfiles competenciales y en el establecimiento de los programas formativos. La ley quiere introducir principios del sistema de formación profesional novedosos vinculados a su transformación, entre los que cabe destacar los de flexibilidad, modularidad, diseño y accesibilidad universal, permeabilidad con otras formaciones, corresponsabilidad pública-privada, vinculación entre centros y empresas, participación, evitación de estereotipos profesionales, innovación, investigación aplicada, emprendimiento, evaluación y calidad del sistema, e internacionalización.

El proyecto de ley ordena un sistema de formación profesional en el 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, desde las “microformaciones” a los títulos de formación profesional. Todas las ofertas permitirán avanzar en itinerarios de formación conducentes a acreditaciones,

certificaciones y titulaciones con reconocimiento estatal y europeo. Presenta un sistema de formación profesional, que acompañe a las personas desde el sistema educativo y durante toda su vida laboral, superando los dos subsistemas independientes existentes hasta ahora.

Por otra parte, el modelo proyectado se basa en que toda la formación profesional tenga carácter dual, de forma que se realice entre el centro de formación y la empresa. Con las adaptaciones a cada sector productivo y a cada familia de titulaciones, toda la formación profesional deberá contar con suficiente formación en centros laborales, en dos intensidades en función de las características del periodo de formación en el centro de trabajo.