

VNIVERSITAT DE VALÈNCIA

FACULTAD DE DERECHO

Departamento de Derecho de Trabajo

y de la Seguridad Social

Programa de Doctorado en Derecho, Ciencia Política

y Criminología



TESIS DOCTORAL

FORMACIÓN Y MERCADO DE TRABAJO:

Análisis y evolución del sistema de

Formación Profesional para el Empleo.

Presentada por

ISIDORO GARCÍA MORATA

Dirigida por:

Prof. Dr. Ángel Pellicer Blasco

Prof^a. Dra. Mercedes López Balaguer

Valencia, 2015

ÍNDICE

1.-Introducción.....	13
1.1- Fundamentos para el presente estudio y delimitación conceptual de la Formación para el Empleo.....	25
2.-Antecedentes del subsistema de formación profesional para el empleo.....	29
2.1.- La etapa previa a la formación continua y ocupacional. 1978- 1992.....	29
2.2.- La gestación del sistema de formación profesional para el empleo: 1992-2004	38
2.3.- Los Acuerdos Nacionales de Formación Continua.....	48
2.3.1. Primer Acuerdo Nacional de Formación Continua: 1992- 1996.....	53
2.3.2. Segundo Acuerdo Nacional de Formación Continua: 1996- 2000.....	58
2.3.3. Tercer Acuerdo Nacional de Formación Continua: 2000- 2006.....	64
2.3.4. Cuarto Acuerdo Nacional de Formación Continua: 2006-?	68
2.3.5. El futurible Quinto Acuerdo Nacional de Formación Continua.	71

2.4.- Los ejes del modelo de formación continua hasta el año 2000. La gestión bipartita y el diálogo social.	76
2.5.-Hacia un sistema integral de Formación para el Empleo	81
3.- La política de formación profesional para el empleo: marco institucional de la formación profesional para el empleo desde la perspectiva europea.....	91
3.1.-Introducción	91
3.2.-Formación, producción y empleo en las políticas de la Unión Europea.	97
3.3. El Libro Blanco sobre la educación y la formación: 1993.La Estrategia de Essen: 1994.	103
3.3.1 El Libro Blanco sobre la educación y la formación: 1993..	103
3.3.2 La Estrategia de Essen: 1994.	111
3.4.- La Estrategia Europea de Empleo	116
3.4.1.- El tratado de Ámsterdam	124
3.4.2.- El Consejo Europeo de Luxemburgo de 1997	130
3.5.- El Consejo de Lisboa 2000: la Estrategia de Lisboa.....	135
3.6.- Balance de la aplicación de la estrategia europea de empleo (2002) y nuevas directrices (2003-2005). El Consejo Europeo de Barcelona de 2002.....	143
3.7.- El relanzamiento de la Estrategia de Lisboa 2005	147
3.8.- La agenda social renovada	153
3.9.- El concepto de flexiseguridad	156

3.10. El Plan de Empleo 2014-2020.....	164
4.- El marco legal español de la formación profesional para el empleo.	169
4.1.- La Constitución española	171
4.2.- El Estatuto de los Trabajadores.....	177
4.3- Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo	184
4.4- Real Decreto 1128/2003, de 5 de septiembre, por el que se regula el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales.	187
4.5.- Un breve acercamiento a la normativa autonómica en materia de formación; el Pacto Valenciano por el Crecimiento y el Empleo. PAVACE II 2009-2013.....	189
5.- El sistema actual de formación profesional para el empleo: la cualificación profesional de los trabajadores.	199
5.1.- Las cualificaciones y la formación profesional: Principios y fines	204
5.2.- La acreditación de las competencias profesionales de los trabajadores: El Catálogo Nacional de Cualificaciones	213
5.3.- El papel de la negociación colectiva.....	219
5.4.- La eficacia de la formación no reglada. Los certificados de profesionalidad.	230
5.5.- Normativa específica reguladora de los certificados de profesionalidad y el reconocimiento de las competencias profesionales.	235

5.5.1 El Real Decreto 189/2013 de 15 de marzo y la Orden ESS/1897/2013 de 10 de octubre.	236
a.- Estructura, contenido y elaboración de los certificados de profesionalidad	237
b.- Obtención del certificado de profesionalidad, modalidades de formación y programas específicos.	241
c.- El acceso a la formación de los certificados de profesionalidad.	244
5.5.2 Cualificación y contratación en alternancia con el empleo. El sistema de formación profesional dual.....	246
5.5.2.1 El Real Decreto 10/2011 de 26 de agosto de medidas urgentes para la promoción del empleo de los jóvenes, el fomento de la estabilidad en el empleo y el mantenimiento del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo.	246
5.5.2.2 La ley 11/2013 de 26 de julio de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo de crecimiento y de la creación de empleo.....	254
6.- El subsistema de formación profesional para el empleo.....	257
6.1.- Configuración general del subsistema de formación profesional para el empleo: el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo.	257
6.1.1- Concepto y fines del subsistema de formación profesional para el empleo. Financiación del subsistema.	266
6.1.2.- Acciones formativas.	273
6.1.3.- La formación de demanda. La formación en la empresa. Los permisos individuales de formación. La formación bonificable.	274

6.1.4.- La formación de oferta.....	282
6.1.4.1- La formación de oferta prioritaria para trabajadores desempleados y la formación de oferta prioritaria para trabajadores ocupados.....	290
6.1.4.2.- Desarrollo de la formación de oferta.....	298
a.- Requisitos y obligaciones de los beneficiarios de las subvenciones.....	299
b.- Destinatarios de la formación y colectivos prioritarios.	301
c.- Tipos y contenido de los planes de formación.....	303
6.1.5.- La formación en alternancia con el empleo.....	308
6.1.5.1 El contrato para la formación y el aprendizaje.	309
6.1.5.2.- Los programas públicos de empleo-formación.	313
7.- La reforma del sistema de Formación Profesional para el Empleo de 2015.....	317
7.1.- Los motivos para la reforma del sistema de formación profesional para el empleo.	320
7.2 Objeto, fines y principios del sistema.	329
7.3.- Planificación y financiación de la formación profesional para el empleo. Programación y ejecución de la formación.	338
7.3.1.- Planificación y financiación de la formación profesional para el empleo.....	338
7.3.2.- Programación y ejecución de la formación.	341
7.4.- Control de la formación y régimen sancionador	343
7.5.- Sistemas de información, evaluación y calidad.	345
7.6.- Entidades de Gestión: La Tripartita vs la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo. Las estructuras paritarias sectoriales.	347

7.7.- Conclusión sobre el Real Decreto 4/2015	351
7.8.- Algunas ideas prácticas sobre el Real Decreto 4/2105	354
8.- Conclusiones y análisis.	365
8.1.- Conclusiones.	365
1.- Los antecedentes	365
2.- El marco europeo	371
3. El marco español	375
4 El Real Decreto 395/2007	382
5.- El Real Decreto 4/2015	386
8.2.- Un breve análisis.	388
8.3.- Una valoración personal.	394
9.- Anexo	407
Bibliografía.	425

1.-Introducción.

El presente estudio nace con el objetivo de analizar el subsistema de formación profesional para el empleo, -hasta hace poco la formación denominada *formación continua* y *formación ocupacional*-,¹ e intentar describir y valorar críticamente la relación que entre la formación de los trabajadores, el mercado de trabajo y la consecución de empleo pueda existir.

Acometo este trabajo desde tres puntos de vista que objetivamente creo que pueden aportar una visión amplia del tema, aunque reconozco que puede existir un sesgo en mi crítica del actual subsistema de formación para el empleo, y ello debido a mi ocupación en los últimos años.²

¹La denominación de este sistema como "formación para el empleo", es, como acertadamente indica HOMS, poco afortunada, como "si la formación inicial no estuviera orientada también a la ocupación, seguramente para poderla situar más cerca de la orientación estratégica que requiere este tipo de formación". Oriol Homs "*La formación profesional en España. hacia la sociedad del conocimiento*". Colección estudios sociales nº 25, Fundación La Caixa, Barcelona 2008.

²Mi ocupación actual es docente en formación profesional para el empleo.

Mi punto de vista es múltiple, puesto que en primer lugar realizo este trabajo como alumno, pero también he sido y soy trabajador y, si se puede decir así, usuario de cursos de formación para el empleo, tanto en su modalidad de formación continua, como de formación ocupacional. En los últimos años he realizado más de una docena de ellos. Y por último, mi trabajo habitual en la última década es la de docente en cursos de formación para el empleo, circunstancia laboral - y personal- que se produjo, precisamente, a raíz de un curso de formación ocupacional que realicé.

Así, puedo asegurar de primera mano que la formación profesional para el empleo, esa formación permanente que repetidamente aparece en convenios europeos, acuerdos estatales, normativa, estudios, etc., y que se quiere dotar -entre otras- de la facultad intrínseca de facilitar la capacidad de adaptabilidad del trabajador al mercado de trabajo en tiempos de crisis, es efectiva. Al menos en mi caso lo es.

A lo largo de este estudio será frecuente el análisis de la relación entre formación y empleo, y se nombrará la actual situación de una gran masa de trabajadores que, provenientes del boom inmobiliario de principios de este siglo, devienen ahora en trabajadores desempleados sin ninguna o escasa formación y que presentan una necesidad formativa real y acuciante para reincorporarse al mercado de trabajo. Al mismo tiempo, se pondrá de manifiesto la existencia de otros sectores de la población activa que carecen de formación, con lo cual

su acceso al mundo laboral se ve seriamente comprometido. Sin embargo, existe un tercer grupo de desempleados que no puede acceder al mercado de trabajo porque su formación no tiene una respuesta de vacantes suficientes en el mercado actual de trabajo español, o como indica FERNÁNDEZ BERNAT,³ *el problema no es de infracualificación, sino de sobrecualificación*, situación a la que *me adhiero*, ya que mis estudios superiores -derecho en este caso-, no fueron suficientes para procurarme la necesaria remuneración, y tuve que optar por otras vías laborales, tal y como ocurre actualmente en nuestro país en el que nuestros jóvenes mejor preparados se ven en la necesidad de emigrar para poder trabajar en aquello para lo que han estado preparándose durante años. Estas situaciones provocan, como acertadamente advierte COSTA REYES,⁴ que *las mayores tasas de desempleo se agrupan en torno a la población joven, independientemente del nivel de estudios alcanzado*, dando lugar a situaciones en las que trabajadores con muy diferente cualificación, comparten el mismo nicho laboral y salarial, con el consecuente conformismo por parte de unos, y asunción resignada por parte de otros.

³ AA.VV *Frente al desempleo juvenil* . XXXII Jornadas universitarias andaluzas de derecho del trabajo y relaciones laborales., "La formación profesional dual: algunas reflexiones sobre su regulación y puesta en práctica",. Retos del derecho del trabajo. Granada, Noviembre 2013

⁴ COSTA REYES, A., " *El modelo de formación profesional dual*", Revista de Derecho Social nº 68. Ed. Bomarzo, 2014.

Por último, hay que mencionar un grupo de población que frecuentemente es el más olvidado, sin duda con la tasa de formación más baja, y dedicado a labores bien agrícolas, de limpieza o de muy baja capacitación, que es el grupo de los inmigrantes, incluido como subgénero dentro de los denominados colectivos especiales (parados de larga duración, personas en riesgo de exclusión social, toxicómanos, personas con discapacidades), que vienen a aumentar el número de trabajadores con poca o nula cualificación, y que arrastran dificultades muy difíciles de superar, resultando albergados en una zona oscura de la sociedad, pues su exclusión del mundo laboral deviene a su vez en riesgo de exclusión social, en lo que puede convertirse, como muy acertadamente califican CABEZA PEREIRO, CARDONA RUBERT Y TERRADILLOS ORMAETXEA en una *trayectoria que puede conducir a la ruptura de los vínculos sociales, pues el trabajo funciona como elemento clave de la socialización del individuo, no sólo en cuanto sirve para proporcionar ingresos que alejan el fantasma de la pobreza, sino en cuanto se convierte en cauce privilegiado de inserción social.*⁵

Todos estos grupos conforman un mundo que parece caracterizarse y definirse hoy día como un mundo en continuo cambio. Ninguna otra rama del derecho vive el cambio como lo hace el derecho del trabajo, y como señala PALOMEQUE, *El derecho del trabajo ha conocido*

⁵ CARDONA RUBERT, M.B., CABEZA PEREIRO, J (Coor) y otros. *Políticas Sociolaborales*. Thomsom Reuters. Pamplona 2014.

*expresiones políticas diferentes, al propio tiempo que los sistemas normativos nacionales de que se ha servido no han dejado de experimentar, continuamente, transformaciones institucionales profundas*⁶. El acceso al empleo, la consecución de un empleo de calidad, duradero y que satisfaga las inquietudes personales de los ciudadanos, la lucha por la igualdad frente al trabajo y en el trabajo, el objetivo de una sociedad que tienda al pleno empleo, es hoy la mayor preocupación no sólo en nuestro país, sino en la mayor parte de Europa. Es una demanda social de primer orden.

Cuando se alcanzan tasas de desempleo de tal calibre que todo ciudadano tiene al menos un familiar o amigo cercano en esta situación y sin visos de cambio, cuando la situación empieza a *vivirse*, se produce algo más que una preocupación, aparece una división en la sociedad entre ciudadanos con trabajo y ciudadanos sin trabajo, y por ende sin ingresos, y la cohesión social desaparece. Una tasa de desempleo tan elevada como la actual escinde la sociedad en dos rompiendo su equilibrio básico, pues las grandes diferencias de riqueza en cualquier sociedad, han llevado históricamente a situaciones extremas de resolución siempre costosa. Las diferencias entre las capacidades y el nivel de empleabilidad son también causa de ruptura social, y como indica LOZARES COLINA, *La formación no queda fuera del campo normal de las relaciones sociales donde existen*

⁶M. CARLOS PALOMEQUE. "Derecho del trabajo e ideología". Tecnos, Madrid, 1995

*desigualdades, intereses y conflictos,*⁷ no podemos separar el empleo y la formación del mismo modo que no podemos separar lo social de lo económico, porque *la formación contribuye a la inserción no sólo en el mercado de trabajo sino también -y sobre todo- en la vida social activa.*⁸

Hemos sido capaces como Unión Europea de alcanzar un alto nivel de producción económica, desarrollo tecnológico y avance industrial, pero sin embargo, este crecimiento y potencial de riqueza no ha ido acompañado por un mismo nivel de tasa de empleo. Hemos sido capaces de enormes avances tecnológicos, de bienestar y de crecimiento, pero sin embargo, como expresa clara y concisamente ALONSO BENITO, siguen en construcción *los modelos de ciudadanía y consenso social adecuado para regular, asegurar y estabilizar la norma del empleo.*⁹

Por otro lado, este crecimiento en la Unión Europea no ha sido, ni mucho menos, igual para todos los territorios, y la expresión de una *Europa de dos velocidades* resulta ya incluso manida. España arrastra desde hace tres años una tasa de desempleo del 26%, la más alta de Europa junto a Grecia. El desempleo ya era, a mitad de la década de

⁷LOZARES COLINA, A. y otros, "*¿Sirve la Formación para el Empleo?*" CES, Madrid, 2000

⁸JOVER D., "*La formación ocupacional para la inserción, la educación permanente y el desarrollo local*", Ed. Popular, Madrid 1999.

⁹ALONSO BENITO, L. E., XXIII Cursos de Verano en San Sebastián, Colección Jornadas sobre derechos humanos nº 8, Ed. Ararteko, San Sebastián, 2006.

los 90, sin duda, el "*más serio problema económico y social al que actualmente se enfrenta la Unión Europea*",¹⁰ situación que ahora es aún más grave y preocupante, especialmente en la zona sur de la Unión Europea, en esa Europa *del sur*, o esa Europa que avanza *a otra velocidad*.

La sociedad actual demanda una mejora en el empleo, un equilibrio entre empleo y mercado de trabajo, y todo ello dentro de un plano de igualdad, y con especial observancia al medio ambiente. El consejo de Lisboa del año 2000 ya advirtió a los países miembros de la necesidad que existía en Europa de fomentar políticas que ofrecieran a la sociedad respuestas a sus demandas. Las respuestas lo han sido respecto a las demandas del mercado, pero no de los ciudadanos, y prueba de ello es la situación actual de Europa, en la que países podrían abandonar la moneda única, o simplemente abandonar la Unión Europea, como es el caso de Grecia o Gran Bretaña y el futuro referéndum que en un par de años podremos ver. Tal vez la idea no sea tan sólo que desde la Unión, y desde cada estado miembro, se debe escuchar y obedecer al ciudadano a fin de conseguir un estado de bienestar social y de dignidad laboral y personal mínimo, más bien se trata de que Europa se está resquebrajando, sin que nadie parezca

¹⁰VALERIE SYMES, "Unemployment in Europe, problems and policies", Routledge, Londres, 1995.

advertirlo, y esta falta de cohesión proviene en gran medida del descontento social que provoca el desempleo grave y pertinaz.

No es posible predecir tal ruptura, y menos por mí, que carezco de la multitud de datos, informes y estudios necesarios para ello, pero baste recordar como la extinta URSS pasó a convertirse en un abrir y cerrar de ojos en una nación con varios países satélites cuyas relaciones aún no terminan de ser claras o pacíficas, y todo ello sin que nadie hubiera previsto tamaña posibilidad, -que entonces se antojaba imposible-, para entender que algo está ocurriendo, a pesar de la ceguera de algunos.

Catorce años después de la advertencia de Lisboa, la situación en Europa parece tender más a la fragmentación que a la necesaria cohesión y cooperación en materia de formación y empleo, a fin de asegurar un puesto de trabajo a cada ciudadano de la Unión Europea. El derecho del trabajo, víctima hoy en día de las llamadas *políticas austeras*, está viendo mermados sus principios, recortados sus ámbitos, y menospreciados los frutos de una lucha que arrancó en el siglo XIX. La revolución tecnológica, los movimientos migratorios, la internacionalización de las formas de pensamiento, hacen necesarias nuevas perspectivas frente a los problemas actuales, y *nos obligan a repensar la concepción del trabajo,*¹¹ *su validez actual y futura como*

¹¹ Es mi convencimiento profundo que el Derecho del Trabajo no es el derecho de las relaciones entre empleadores y empleados. El Derecho del Trabajo es el derecho de los Trabajadores. De su lucha proviene y de su aguante vive. Por otro lado, quizá sea el momento

instrumento de inclusión social,¹² dado el carácter cambiante de nuestra sociedad actual, y consecuentemente del concepto del trabajo.

Es en este proceso de cambio cuando la formación se convierte, como señala BENEYTO, en *un factor estratégico decisivo, de eficacia tanto económica como social, y en cuya promoción coinciden gobiernos, trabajadores y empresarios*,¹³ y ello porque los pilares de la productividad y de la sociedad actual son insostenibles sin formación.

de que los teóricos del Derecho del Trabajo adviertan la deuda que les une a la clase trabajadora, y comiencen a abandonar el positivismo a ultranza y la mera descripción y estudio del Derecho del Trabajo para pasar a la crítica constructiva, dejar de ser observadores para ser miembros solidarios. Las normas pueden provenir de muchas fuentes, pero los estudiosos de cualquier materia, como mejores conocedores de la misma, tienen la obligación inexcusable de intentar cambiar lo que está mal, y de intentar mejorar lo mejorable. Cita CABRERA BAZÁN en (CABRERA BAZÁN, J. *Contrato de trabajo y Ordenamiento Jurídico*. AKAL, Madrid, 1980) el siguiente aserto de BOBBIO *"Lo que caracteriza el actual momento del estudio del derecho es que los juristas están saliendo de su esplendoroso aislamiento; basta leer los escritos... sobre todo los que cultivan disciplinas menos tradicionales como el Derecho del Trabajo... para darse cuenta de ello"*. CABRERA BAZÁN apostilla que *"ello está fuera de toda duda y mucho más respecto a los iuslaboralistas, quienes por los propios caracteres de su disciplina, han de mantener una alerta permanente para detectar cualquier cambio social que puede incluso incidir en la conformación de los modos de vida de la comunidad."* Mi total conformidad con las palabras de CABRERA que se repetirá a lo largo de todo este estudio.

¹²AAVV *"Formación profesional y empleo: la construcción de un nuevo modelo"*. Colección Arcadia, Ed. Germanía 1998, Valencia.

¹³AAVV, *"El trabajo en el siglo XXI: perspectivas de futuro"* Colección Jornadas sobre derechos humanos nº 8, Ed. Ararteko, San Sebastián, 2006.

Si al final de este estudio queda demostrado, o al menos apuntado, que la cantidad y calidad de la formación guarda una relación directa con la cantidad y la calidad del empleo en un territorio dado, podremos entender el porqué de nuestra situación actual.

Una política liberal a ultranza que recorta derechos de la clase trabajadora y que disminuye a extremos vergonzosos las partidas para formación de los trabajadores, no puede cosechar, en este mundo actual en el que vivimos, más que decepciones.

Estas decepciones se llaman desempleo, falta de dignidad como trabajador, vuelta a la lucha por derechos básicos de los trabajadores, falta de futuro, y aparición de grandes bolsas de trabajadores con poca o nula cualificación y cada vez de mayor edad. Es una vuelta al antiguo régimen en el que los ricos heredan los puestos de sus padres, y la clase trabajadora ve disminuido su acceso al mercado laboral, recalando cada vez más en puestos de trabajo muy por debajo de sus aspiraciones, y a menudo de sus titulaciones.

La formación para los trabajadores no puede ser un mero derecho ligado al estatus de asalariado, debe ser una condición ineludible para cualquier trabajador, como la retribución, o el derecho a vacaciones, e independiente de la situación laboral de la persona. La formación en relación al empleo tampoco puede reducirse a una medida de fomento de empleo, a un simple factor catalizador de la inserción laboral, sino que debe ir más allá de la empleabilidad para como indica

COSTA REYES,¹⁴ *mejorar tanto la empleabilidad del trabajador como una competitividad basada en la innovación y el conocimiento*, de tal manera que la formación se aborde desde un punto de vista menos rígido y anticuado y con proyección a largo plazo, y no simplemente según los resultados puntuales en la tasa de desempleo.

El objeto de este estudio es definir el subsistema de formación para el empleo, así como las líneas maestras que lo perfilan, política y socialmente, -tanto a nivel europeo como nacional-, e intentar determinar la relevancia que el binomio entre formación y mercado de trabajo posee, aunque, en realidad, *En las relaciones entre educación-formación y empleo interactúan multitud de factores de diversa índole e intensidad, que dificultan seriamente la posibilidad de ofrecer respuestas concluyentes.*¹⁵

Desde una formación de calidad eficaz que permita que el mercado de trabajo se impregne del dinamismo que nuestros días demandan, hasta el resultado final u objetivo, que es el empleo de calidad, se intercalan y suceden normas, políticas, gestión y organización, agentes sociales, etc., en un sistema –el laboral- que actualmente es uno de los más cambiantes de nuestro ordenamiento jurídico.

¹⁴ COSTA REYES, A., " *El modelo de formación profesional dual*", Revista de Derecho Social n^o 68. Ed. Bomarzo, 2014.

¹⁵ EQUIPO INSE. "Formación Continua y trayectorias laborales", Madrid, UGT. Pág. 8.

La formación para el empleo, ese subsistema que apareció en España como amalgama de voluntades y compromiso social de empresarios y sindicatos, es una herramienta de dinamismo social, laboral y productivo, y en mi opinión, requisito indispensable de cualquier sociedad moderna. Este sistema de formación profesional para el empleo se articula en la práctica en cuatro aspectos; la formación (con sus diferentes variaciones), la financiación de la formación, la gestión de la formación, y la organización de las iniciativas formativas, acciones y programas formativos. Estos cuatro aspectos se ubican en un marco institucional y normativo que analizaré a lo largo de este estudio al tiempo que intentaré mostrar de manera objetiva cuál es la normativa y el funcionamiento de la formación profesional para el empleo en nuestro país, y -en algún caso muy concreto- en nuestra comunidad autónoma, y su relación con el mercado de trabajo.

Las dos partes más importantes de ese trabajo van a ser, mostrar la evolución a nivel estatal y europeo de la formación para el empleo y analizar su relación con el mercado de trabajo, y exponer el actual subsistema de formación profesional para el empleo junto con el sistema de cualificaciones profesionales. Tras estas premisas, intentaré definir el aprendizaje permanente a lo largo de toda la vida, como un derecho del trabajador y una necesidad para el progreso.

1.1- Fundamentos para el presente estudio y delimitación conceptual de la Formación para el Empleo.

La Formación para el Empleo es aquella que se recoge -como norma principal-, en el Real Decreto 395/2007 de Formación para el Empleo, y por el Real Decreto 4/2015 para la Reforma Urgente del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el Ámbito Laboral, reales decretos que conviven en la actualidad, y cuyo contenido se analiza a lo largo de este estudio. Ambos decretos regulan la históricamente denominada formación *continua* y formación *ocupacional*, un subtipo de formación ajeno a la formación profesional reglada y al Ministerio de Educación, y que cuenta con sus propias y únicas características, y , -como se ha indicado-, con su propia normativa.

Este sistema de formación, -que nació del acuerdo entre asociaciones empresariales y sindicatos-, albergó desde sus inicios varios objetivos, relacionados por un lado con los derechos de los trabajadores y la mejora de sus capacidades laborales, y por otro lado con el aumento de la competitividad y productividad empresarial.

Se trata de un sistema *no reglado*, así que no aporta titulaciones a sus usuarios. Aporta conocimientos, y *certificados*, que actualmente tienen como emisor último al Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Por un lado, la formación para el empleo, posee una rama -la denominada formación continua-, que permite a los trabajadores en

activo mejorar las habilidades propias de su puesto de trabajo o bien adquirir nuevas habilidades que les permita una mayor movilidad y aumento de la empleabilidad, en casos de necesidad, crisis, u otros motivos. La segunda rama -general- de este sistema de formación, es la formación *ocupacional* (hoy denominada formación para el empleo para trabajadores prioritariamente desocupados), dirigida a trabajadores en desempleo, y que procura habilidades y formación en numerosos oficios, bien para conseguir un nuevo trabajo o bien para poder acceder por primera vez al mundo laboral. En este último caso, el carácter de integración es especialmente válido para aquellas personas que no poseen una titulación, pues mediante este tipo de formación consiguen un mínimo de conocimientos necesarios y exigibles para poder acceder al mercado laboral.

Este sistema, que desde principio de los años 90 ha formado a miles de trabajadores, se ha regido por normas básicas que en principio fueron simples acuerdos suscritos entre patronal y sindicatos.

Para calificar su funcionamiento, se puede decir que durante más de dos décadas éste ha sido plano, discreto. Numerosos centros de formación -en su mayoría insertos en asociaciones empresariales o sindicatos-, han funcionado ininterrumpidamente y la formación no parecía presentar problemas, ni ser objeto de controversia social o política.

Será a partir de la crisis de 2011, y sin ninguna duda a partir de los casos de corrupción aparecidos principalmente en Andalucía en 2013,

cuando desde el gobierno comience a fiscalizarse la formación, a recortarse (en más de un 80% en los últimos 3 años) y a comenzar a regularse. No sólo eso, el último Real Decreto, el ya nombrado 4/2015, que comenzará a implantarse en enero de 2016, y que se estudiará en su apartado correspondiente, añadirá -en la línea del gobierno actual-, visos de *externalización*, esto es, de privatización de la formación, en lo que no es más que una clara voluntad de privar a sindicatos y asociaciones empresariales de la ingente cantidad de fondos que la formación maneja. Así, frente a esta modalidad de formación ajena al sistema educativo, arranca este estudio, en el cual, por proximidad y similitud, se nombran y analizan cuestiones propias de la formación profesional, y aspectos normativos del Estatuto de los Trabajadores propios de la formación reglada, determinados contratos, etc., aunque la base de este trabajo es la formación continua y ocupacional, la que desde el Real Decreto 395/2007 se denomina "Formación Profesional para el Empleo".

La Formación para el Empleo no ha sido, hasta hace poco, un tema *de interés*. Ni ha despertado gran interés en los juristas, ni en los gobiernos ni en la sociedad, no ha existido jurisprudencia o controversia doctrinal sobre el tema, (al menos hasta ahora), y la mayoría de trabajos sobre la formación para el empleo son muy descriptivos, o bien proceden de campos humanísticos más cercanos a la sociología que al derecho. Sin embargo, en los últimos tiempos la

formación ha saltado a los medios, aunque lamentablemente haya sido para situar a sindicatos y determinadas asociaciones empresariales como focos de corrupción financiados a costa de la formación.

La formación para el empleo ha sido y es mucho más que eso, no sólo ha procurado formación, readaptación y promoción a los trabajadores, también ha procurado conocimientos esenciales para acceder al mercado de trabajo a miles de personas, y además, ha conseguido que trabajadores con muy poca o nula formación, hayan alcanzado la cualificación y certificación necesarias para formar parte del mercado laboral. En consecuencia, la Formación para el Empleo lleva décadas actuando de catalizador de la cohesión social, aspecto esencial que analizaré repetidamente a lo largo de este estudio por su importancia en la sociedad y su indudable carácter básico para la paz social y el desarrollo económico y productivo en nuestro sistema actual.

Por último, he intentado a lo largo de este trabajo añadir una crítica fundamentada en todos los puntos que he considerado más relevantes, o merecedores de ella, y buscar respuestas, pero también cuestionar el actual sistema de formación.

Aunque como ya he dicho, es difícil mantener la necesaria y anhelada objetividad que toda ciencia requiere, espero que las siguientes páginas puedan sumar conocimientos y puntos de vista al tema de la formación para el empleo.

2.-Antecedentes del subsistema de formación profesional para el empleo.¹⁶

2.1.- La etapa previa a la formación continua y ocupacional. 1978-1992

Tras la Constitución española de 1978, España culminó el cambio político que ha configurado la sociedad de nuestras últimas cuatro décadas y afianzó los ideales y consensos del periodo de transición, con una democracia joven pero implantada, y unas libertades y derechos reconocidos constitucional e institucionalmente.

Nuestra sociedad y nuestro sistema legal comenzaba a cambiar profundamente, y en buena lógica, el orden constitucional y el cambio de signo político produjo cambios que afectaron a toda la sociedad española, y principalmente al derecho laboral, que poco a poco fue consiguiendo reflejar en la normativa estatal sus aspiraciones

¹⁶Arrancan los antecedentes de este estudio en 1978 por varios motivos; por ser la fecha de nuestra Constitución, fecha a partir de la cual podemos decir que en España comienza a germinar el sistema de formación continua, previo al actual sistema de formación profesional para el empleo, porque a partir de esta fecha se produce el cambio político necesario para la implantación de los sindicatos y el desarrollo de un diálogo social que será básico para la aparición de la formación para el empleo, tal y como hoy la entendemos, y porque el cambio social que opera en nuestra sociedad a partir de esa fecha es una frontera histórica a todos los niveles, incluida la formación.

históricas, primero con el Estatuto de los Trabajadores en 1980, unos años más tarde con la Ley Orgánica de Libertad Sindical, etc.

En coherencia, era normal que el tremendo cambio que experimentaba la sociedad española de final de la década de los 70 tuviera la necesidad y la exigencia de aumentar su participación en la política y en la sociedad, a todos los niveles. Fruto de todos estos cambios y de la natural evolución de nuestra sociedad tras la Constitución de 1978 fue -dentro del tema que nos ocupa en este estudio-, la aparición de las primeras ideas e innovaciones sobre formación, cuyo motor en un inicio correspondió a dos entidades sindicales -UGT y CCOO-, y a la Confederación Española de Organizaciones Empresariales, sumado al aumento cuantitativo y cualitativo de la oferta de formación, que derivaba de una demanda creciente, propia de una etapa aperturista, moderna y con renovadas ilusiones. La promoción en el trabajo del artículo 35.1 de nuestra Constitución contribuyó, como indica GARCÍA MURCIA al *refuerzo progresivo de los derechos de educación y formación*.¹⁷

En un principio la formación seguía siendo, desde el punto de vista de su origen, igual, pues partía del aparato estatal, y sólo abarcaba enseñanzas técnico profesionales, que se distinguían de la Formación Profesional por su impartición en aulas-taller que tenían carácter

¹⁷GARCÍA MURCIA, J. en AAVV, "El modelo social en la Constitución Española de 1978". Mº de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid 2003

ocupacional, a la vez que se incrementaron los cursos de educación formal para la obtención de titulaciones básicas que permitían proseguir estudios de niveles más elevados.

El Estatuto de los Trabajadores de 1980 supuso la señal de salida para todo el sistema de formación actual, cuando al amparo y en desarrollo y aplicación del artículo 11, se dictó el Real Decreto 1361/1981, de 3 de julio, sobre contratos de trabajo en prácticas y para la formación laboral, que preveía en el número 3 de su disposición adicional y en su disposición final, respectivamente, la celebración de con las Organizaciones empresariales para el mejor desarrollo de las prácticas profesionales en la Empresa y para la formación laboral en las mismas.

Este reconocimiento se recogió por las empresas, y en 1982, se aprueba y asume el Acuerdo suscrito por el Instituto Nacional de Empleo y la Confederación Española de Organizaciones Empresariales sobre el programa de contrato de trabajo en prácticas y de formación laboral. Este acuerdo preveía la colaboración de CEOE y el Instituto Nacional de Empleo que de manera práctica se concretó en un convenio para la creación de puestos de trabajo para jóvenes sin experiencia laboral previa, por medio de contratos en prácticas y contratos para formación, contratos que han ido evolucionando o cambiando con un sabor más agrio que dulce, pues en vez de

potenciar la empleabilidad o el acceso de los trabajadores más jóvenes al mercado de trabajo han servido de manera masiva para reducir costes empresariales, sin que desde los diferentes gobiernos parezca que exista *un modelo claro de referencia y se actúa movido por urgencias más o menos coyunturales, lo que demuestra que estas figuras poseen serios problemas de identidad y funcionalidad.*¹⁸

Hasta 1984 se mantiene este sistema de formación en la empresa, que no puede aún denominarse formación continua, o formación para el empleo, y este tipo de acuerdos continúan negociándose, para dar paso a acuerdos de concertación sobre temas concretos, y en este escenario surgen los Acuerdos Interconfederales para la Negociación Colectiva, momento en el que comienza a gestarse un nuevo modelo de formación, para el que aún habrá que esperar, de todos modos.

En 1984 se introduce un cambio esencial en la formación en España, que será el que dará lugar a la formación tal y como hoy la conocemos, al aparecer los sindicatos en la escena de la formación para el empleo, de tal manera que al estado y a los representantes de los empresarios se suma la fuerza que faltaba, que era los representantes de los trabajadores.

¹⁸ COSTA REYES, A., " *El modelo de formación profesional dual*", Revista de Derecho Social nº 68. Ed. Bomarzo, 2014.

Y esto fue así, porque la situación de crisis hacía necesaria una intervención por parte de todos los agentes sociales, y por el signo del partido en el gobierno, que desde 1982 correspondía al PSOE. Nos encontramos en un momento en que en España el paro era del 12,5 %, unos dos millones y medio de personas, y se auguraba una situación peor.

Mediante Resolución de 9 de octubre de 1984, del Instituto de Mediación, Arbitraje y Conciliación, se acuerda la publicación del Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva 1985-1986, acuerdo que desembocó en la firma del Acuerdo Económico y Social que firmaron las patronales CEOE y CEPYME, UGT, y el Gobierno.

La creación de empleo era ya una honda preocupación, y será este aspecto el que propicie que la formación profesional pase en ese año a contemplarse de una manera más amplia, como factor determinante para el empleo que debe gestionarse por empresarios y trabajadores, además de por el estado, de tal manera que en su preámbulo ya se señalaba nítidamente que *Todas las partes firmantes de este acuerdo, cree en interpretar el sentir del conjunto de la sociedad española, y están convencidos de la necesidad de aunar esfuerzos para el mantenimiento y la creación de empleo desde el ejercicio de sus respectivas esferas de actuación. La negociación aparece como un medio idóneo para proceder a la realización de un esfuerzo solidario*

*que permita la mejor utilización de los recursos e instrumentos disponibles para relanzar la inversión y aumentar el empleo.*¹⁹

Para ello, se constituyó un Consejo General de la Formación Profesional, de carácter tripartito, que asumía las competencias que eran atribuidas a la Junta Coordinadora de la Formación Profesional, así como lo relativo a la formación ocupacional a cargo del INEM, y se encomendó a dicho Consejo la elaboración de un Programa Nacional de Formación Profesional, Reglada y Ocupacional, así como su actualización periódica.

Fue fundamental que este acuerdo contemplara la programación de los cursos y las actividades formativas en contacto con las Organizaciones Empresariales y Sindicales afectadas, a fin de determinar el momento o época del año en que su efectividad fuera mayor desde el punto de vista de las necesidades de mano de obra y, en caso de reciclaje, en función de las mayores disponibilidades de tiempo existentes en las Empresas, ya que comenzaba a funcionar la idea -que hoy persiste-, del equilibrio entre la oferta formativa y las

¹⁹La Resolución de 9 de octubre de 1984, del Instituto de Mediación, Arbitraje y Conciliación, por la que se acuerda la publicación del Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva 1985-1986, integrante del Acuerdo Económico y Social (AES), suscrito por la Unión General de Trabajadores (UGT) y las Confederaciones Empresariales CEOE y CEPYME, en su artículo 16, respecto a la Formación profesional dictaba *"Constituir un Consejo General de la Formación Profesional, de carácter tripartito, asumiendo las competencias atribuidas hasta ahora a la Junta Coordinadora de la Formación Profesional, así como lo relativo a la Formación ocupacional a cargo del INEM."*

necesidades del mercado de trabajo. Se le adjudicó a este consejo la tarea de elaborar el primer Programa Nacional de Formación Profesional y por consiguiente el primer Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional que por primera vez implantó actuaciones específicas de formación de los trabajadores ocupados.

Igualmente se revisó el modelo de la Ley General de Educación respecto a los centros de Educación de Adultos, de forma que éstos fueron dejando de ser exclusivamente centros destinados a impartir enseñanzas regladas, convirtiéndose en impulsores y dinamizadores de una oferta educativa más amplia. En 1985 la Formación ocupacional (dirigida a trabajadores y desempleados) adquirió un nuevo impulso con la creación del Plan FIP (Plan de Formación e Inserción Profesional)²⁰ desarrollado por el INEM y financiado por los

²⁰La Orden de 31 de julio de 1985 por la que se desarrolla el Acuerdo del Consejo de Ministros, en el que se aprueban las Bases del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional y se regulan los Cursos de Formación Profesional Ocupacional a impartir por los Centros Colaboradores del INEM, declaraba en su exposición de motivos -como el resto de normativas anteriores- que "*La inversión en la cualificación de los recursos humanos como fórmula idónea para garantizar la adaptabilidad de la fuerza de trabajo a las nuevas necesidades del sistema productivo, constituye una prioridad absoluta en todos los países industrializados. Además, en nuestro país es necesario intensificar el esfuerzo, para ampliar los sistemas de formación profesional, reciclaje y cualificación ocupacional, al no haber contado, hasta el momento, con instrumentos suficientes ni adecuados.*", con la novedad de *declarar* abiertamente nuestras carencias nacionales y establecer la prioridad de la adaptabilidad de la fuerza de trabajo. Se toma consciencia por primera vez de que el trabajador va a tener que estar preparado para cambios no sólo en su trabajo, también en el puesto de trabajo que desempeñe, y que ahora empezará a ser más cambiante, abandonándose -aunque sólo sea de manera teórica- la idea

propios Presupuestos Generales del Estado y del Fondo Social Europeo, que supuso un aumento considerable de los participantes en los cursos, llegando a una cifra máxima de 350.000 alumnos evaluados positivamente en tres años de ejercicio.

Habrà que esperar 5 años para que viera la luz la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo²¹ (LOGSE) que crea un nuevo marco legal que afectará a la educación y a la formación, pues desarrollará una nueva concepción de la educación basada en la idea de aprendizaje a lo largo de toda la vida y reconocerá la educación permanente como principio básico del sistema educativo.

de ocupar el mismo puesto de trabajo, desarrollando la misma tarea a lo largo de toda la vida del trabajador.

²¹Del mandato constitucional de igualdad, el derecho a la educación y la libertad de enseñanzas y elección de oficio, la LOGSE expone y promueve -como no podía ser de otra forma-la extensión de la educación a la totalidad de la población en su nivel básico y la posibilidad de acceso a los demás tramos de aquélla, unidas al crecimiento de las exigencias formativas del entorno social y productivo. La progresiva integración de nuestra sociedad en el marco comunitario hace imposible de obviar el panorama de competitividad, movilidad y libre circulación, que en la dimensión formativa que nos ocupa, requería que los estudios y titulaciones se atuvieran a referencias compartidas y fueran homologables en el ámbito de la Comunidad Europea, a fin de no comprometer las posibilidades del mercado de trabajo. Se trata de reconocer el acelerado cambio social actual, comprender que los procesos culturales y productivos requieren de una formación más prolongada, más versátil, capaz de adaptarse a nuevas situaciones mediante un proceso de educación permanente, capaz de responder a las necesidades específicas de cada ciudadano con el objeto de que pueda alcanzar el máximo desarrollo posible.

A tal efecto, plantea la exigencia de preparar a los alumnos para aprender por sí mismos y facilitar a las personas adultas su incorporación a las distintas enseñanzas,²² de tal manera que la formación se sitúa como una herramienta que debe acompañar toda la vida del trabajador y en diferentes ámbitos. Como señala DE LA FUENTE *"Se extiende a diferentes ámbitos y a todos los momentos de la vida"*.²³

Para la LOGSE, la educación y la formación cobran en esta sociedad de rápidos cambios una dimensión más amplia que la que ha tenido tradicionalmente, y van más allá del período vital al que hasta ahora han estado ceñidas. Por ello señala que la formación que se brinde debe ser más amplia, más versátil y debe proporcionar una base firme sobre la que asentar las futuras adaptaciones.

También recogerá esta ley la necesidad de crear mecanismos que favorezcan flujos internos de formación y calificación entre los diferentes subsistemas de formación profesional para que todo el sistema pueda adaptarse a las necesidades de formación emergentes así como a las demandas del cambiante del mercado de trabajo actual.

²²El título tercero de esta Ley está dedicado a la Educación de las Personas Adultas, dándole así un tratamiento similar al del resto de las enseñanzas en las que se organiza el sistema educativo.

²³DE LA FUENTE ANUNCIBAY, R." *Formación: porqué, cómo y para qué. Comprender el fenómeno de la formación*", Servicio de Publicaciones de la Universidad de Burgos, 2002.

Esta necesidad será el germen del sistema de cualificaciones que aparecerá años más tarde.

2.2.- La gestación del sistema de formación profesional para el empleo: 1992-2004

Ya hemos estudiado como discurría la formación desde el año 1978 hasta el año 1992, etapa en la cual existían dos ramas de formación educativa en España. Una de ellas era la Formación Profesional, y la otra era la que discurría desde bachiller hasta los estudios superiores, bien fueran diplomaturas, ingenierías o licenciaturas. Ambas proveían de titulaciones oficiales expedidas por el ministerio de educación, si bien la formación profesional comprendía estudios principalmente prácticos (automoción, mecánica, contabilidad...) enfocados hacia lo que en este país se han denominado "oficios".

Desde siempre, ha existido una dirección diferente de los estudios superiores y de la llamada *FP*. Aquéllos han proveído de titulados al sector terciario, y ésta al secundario. Si bien esto ha cambiado, como no podía ser de otra manera, aunque la formación profesional siempre ha sido considerada "el hermano pobre" de nuestro sistema educativo, precisamente porque procuraba puestos con menor cualificación, menor sueldo, y menor *posición social*.

En el año 1992, sin embargo, aparece una nueva formación *no reglada*, que cuenta, en vez de con las titulaciones del Ministerio de Educación, con *certificados* expedidos por el Ministerio de Empleo. Más de 20 años después, aún no se ha encontrado el modo de equiparar ambas categorías de formación, pero si bien la formación reglada mantiene un sistema más o menos estable (principalmente en los estudios superiores), la formación no reglada ha sufrido importantes cambios.

La formación no reglada tiene como objetivo el aprendizaje, pero no dota de títulos, y su composición es variada y sumamente amplia, dado el carácter amplio con que se define.

La formación para el empleo es el claro exponente de la formación no reglada. Coincido con COLINA LOZARES en que la formación no reglada forma parte de la política económica y *se presenta como una formación específica cuyos contenidos dependen de las necesidades concretas del sistema productivo*,²⁴ en clara referencia al equilibrio entre la oferta formativa y la demanda del mercado productivo, que implica formar a las personas para su directa inserción laboral.

La formación no reglada tiene su germen en el año 1992 con la firma del primer Acuerdo Nacional sobre Formación Profesional Continua,

²⁴COLINA LOZARES, C. A.A.V.V. *¿Sirve la formación para el empleo?* CES, Madrid, 2000.

texto que fue suscrito con fecha 16 de diciembre de 1992, de una parte por la CEOE y la CEPYME, y de otra, por UGT y CCOO. El concepto de Formación Continua se establece en el artículo 1 de este acuerdo en el cual se lee que: *"A los efectos de este Acuerdo se entenderá por Formación Continua el conjunto de acciones formativas que desarrollen las empresas, a través de las modalidades previstas en el mismo, dirigidas tanto a la mejora de competencias y cualificaciones como a la recualificación de los trabajadores ocupados, que permitan compatibilizar la mayor competitividad de las empresas con la formación individual del trabajador,"* concepto que aparecía por primera vez en nuestra normativa y que incluía además de una descripción una intención de futuro y un concepto socioeconómico moderno y progresista.

En un primer momento, este subsistema de formación se desarrolló por las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, en un binomio creado por las organizaciones firmantes del Acuerdo Nacional de Formación Continua llamado FORCEM (Fundación para la Formación Continua). Y esto es importante pues refleja un entendimiento y capacidad negociadora entre representantes de los trabajadores y de los empresarios que supuso que la formación continua en España pueda considerarse obra de la negociación, y desde luego, sus principios de organización y gestión correspondieron de manera bipartita a los agentes sociales descritos.

Constituida en 1993, FORCEM fue una entidad privada estatal de derecho público y sin ánimo de lucro, de colaboración con el Servicio Público de Empleo Estatal en la planificación, programación, gestión, evaluación, seguimiento y control de estas iniciativas. De este mismo año es el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (plan FIP), llevado a cabo mediante el Real Decreto 631/1993, de 3 de mayo, que por primera vez implantó actuaciones específicas de formación de los trabajadores ocupados. Igualmente, se revisó el modelo de la Ley General de Educación respecto a los centros de Educación de Adultos, de forma que éstos fueron dejando de ser exclusivamente centros destinados a impartir enseñanzas regladas, convirtiéndose en impulsores y dinamizadores de una oferta educativa más amplia.

Este plan se combinó en ese mismo año 1993, con nuevo Plan FIP destinado únicamente a desempleados, Formación que a partir de ese año correspondió a FORCEM, fundación creada a instancias del Consejo General de Formación Profesional a través del Acuerdo Tripartito de Formación Continua, y que mantuvo la denominación de FORCEM hasta los III Acuerdos de Formación Continua en que adoptó el de Fundación Tripartita para la Formación y el Empleo, como se verá más adelante.

El año 1993 iba a deparar todavía más avances respecto a la formación, especialmente con la firma del primer Programa Nacional de Formación Profesional, en desarrollo del capítulo IV de la LOGSE,

que se referirá a la formación continua como un segmento de la formación, e incidiendo en su vinculación a facetas de la formación profesional en la empresa, a la vez que se expresaba la capacidad de la Formación Continua *"como bien de inversión y de estrategia de ordenación de los recursos humanos y como medio de promoción laboral y de desarrollo de posibilidades y oportunidades personales"*. La Formación Continua conseguía por primera vez, de manera explícita y reconocida legalmente, su consideración de factor económico y medio de promoción laboral, para lo cual se le debía *otorgar "Un tratamiento singular en cuanto las formas de ordenación, organización y gestión de su oferta"*.

La formación a desempleados se siguió llevando a cabo por el INEM, aunque hubo un paulatino proceso de descentralización a lo largo de la década de los años noventa, asumiendo las Comunidades Autónomas la competencia sobre la gestión y ejecución de la formación ocupacional a desempleados.

En el año 1993 la formación profesional para el empleo comenzará a configurarse tal y como hoy la conocemos, y se producirá un hito en la formación para el empleo, con la firma del I Acuerdo Nacional Formación Continua,²⁵ el primero de una serie de acuerdos que se sucederán hasta hoy.

²⁵ I Acuerdo nacional de formación continua, BOE n.º 59, de 10 de marzo de 1993

En el año 1999 se crea el Sistema Nacional de Cualificaciones²⁶ a través del Real Decreto 375/1999, de 5 de marzo, por el que se crea el Instituto Nacional de las Cualificaciones, que constituirá un avance esencial para la implementación de la formación no reglada y su equiparación con la reglada. El sistema nacional de cualificaciones es básico en el desarrollo del actual subsistema de formación profesional para el empleo y por este motivo, se estudia en un apartado dedicado en exclusiva.²⁷

Esta etapa comprenderá los dos primeros Acuerdos de Formación Continua, que se estudiarán a continuación, en la que FORCEM gestionó las ayudas para las siguientes iniciativas de formación:

- Planes de formación empresa

²⁶ El Real Decreto 375/1999, de 5 de marzo, por el que se crea el Instituto Nacional de las Cualificaciones, en su Artículo 1, sobre Creación y fines, dispone: "*Se crea el Instituto Nacional de las Cualificaciones, adscrito al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y con dependencia funcional del Consejo General de Formación Profesional, como órgano técnico de apoyo de éste y responsable de definir, elaborar y mantener actualizado el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales y el correspondiente Catálogo Modular de Formación Profesional, así como de desarrollar el resto de las funciones que figuran en la presente disposición.*" La implementación del sistema de cualificaciones no se ha llegado a realizar, de facto, ya que la coordinación legislativa necesaria entre normativa europea,(plan Bolonia) antigua normativa española y nueva normativa -tanto nacional como autonómica-, aún no han alcanzado un punto de equilibrio que permita un panorama claro de las cualificaciones. La equiparación entre ambas modalidades de formación, la reglada y la no reglada, no termina de encontrar en el actual sistema de cualificaciones el camino para completar el objetivo de homologación que ya se proponía hace 20 años

²⁷ El Sistema de Cualificaciones se estudiará en el capítulo 5

- Planes agrupados para empresas del mismo sector
- Planes Intersectoriales²⁸(promovidos por las organizaciones más representativas)
- Permisos Individuales de formación
- Acciones complementarias y de acompañamiento

Desde la perspectiva de la acción internacional, FORCEM fue el referente de un modelo de la formación basada en el diálogo social y de un sistema paritario y sectorial de su gestión.

FORCEM contribuyó de manera definitiva al reconocimiento social de la formación continua, que alcanzó un gran prestigio entre sus destinatarios y tuvo un impacto muy positivo entre las empresas y los trabajadores, logrando más de 9,3 millones de participantes formados durante su periodo de gestión.

²⁸Los planes intersectoriales se oponen a los sectoriales en función del sector que abarcan. Si bien en un principio era predominante la formación sectorial (esto es, la que va dirigida a un sector determinado, por ejemplo el sector del metal), actualmente se desarrollan -además de cursos sectoriales que aún perviven-multitud de cursos intersectoriales, que permiten a los trabajadores acceder a curso de formación en los cuales serán formados en competencias nuevas, que no tienen relación con su puesto de trabajo. Los cursos intersectoriales cuentan con una gran aceptación por parte de los trabajadores en activo, ya que permiten desarrollar nuevas competencias que se corresponden con el desarrollo íntegro de la persona, a la vez que pueden procurar una salida laboral nueva en casos de crisis, necesidad o inquietud personal.

Hay que destacar que el FORCEM fue un modelo de gestión positiva. Llevaba a cabo la gestión bipartita y consiguió dos objetivos destacables, tales como la extensión de la formación por todo el territorio español y la contribución a la cultura de la concertación social.²⁹

La incorporación de la administración del Estado formando la ya mencionada Fundación Tripartita se produjo en el año 2000.

²⁹Las funciones fundamentales de FORCEM eran, entre otras: Impulsar la inclusión de criterios orientativos para los planes de formación, establecer un adecuado sistema de contabilidad, llevar a la Comisión Tripartita Nacional un informe anual sobre los resultados del ANFC, poner a disposición de la Intervención General del Estado, la liquidación de los gastos efectuados y Recibir recursos de los fondos estructurales comunitarios para formación de ocupados y justificar su debida aplicación. Además, el Gobierno y las organizaciones firmantes constituyeron una Comisión Tripartita Nacional de Seguimiento del IANFC que tenía, entre otras, las funciones de velar por el cumplimiento del Acuerdo tripartito, hacer un seguimiento del Acuerdo Nacional y de la eficacia de su puesta en marcha. También examinaba y acordaba las fórmulas de financiación pactadas y solicitaba al Consejo Económico y Social estudios e informes en materia de formación profesional continua. Desde el año 1993 hasta el año 2000, FORCEM se encargó de impulsar y difundir la continua entre empresas y trabajadores, gestionar las ayudas a la formación continua y realizar su seguimiento y control técnico, siendo la precursora del actual subsistema de formación y de la Fundación Tripartita. Su Patronato, de composición paritaria, estaba compuesto por las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en el ámbito estatal y firmantes de los Acuerdos (CEOE, CEPYME, UGT, CC.OO. y CIG) Disponía de una estructura técnica de gestión, a cargo de una gerencia y varias direcciones y departamentos.

En el año 2001 se crea la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo³⁰ con la incorporación de la Administración del Estado, y tras un periodo de colaboración conjunta entre las dos fundaciones, estas se fusionaron en noviembre de 2004.³¹

En el año 2002, el nuevo cambio en la ley de educación, que pasó a llamarse Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE),³² dedicó su título tercero a la enseñanza para las personas adultas dentro del marco de la educación permanente, recogiendo las fórmulas anteriores y acuerdos, de tal manera que la formación permanente quedara claramente definida como aspecto básico del desarrollo

³⁰La fundación tripartita colabora con el Servicio Público de Empleo Estatal en la gestión de las iniciativas de formación que componen el Subsistema de Formación para el Empleo y apoya las actividades de evaluación, seguimiento y control. Apoya y colabora en la implantación de sistemas telemáticos para su desarrollo y ejecución, y lleva a cabo las siguientes acciones:

- Acciones formativas en las empresas y Permisos Individuales de Formación
- Planes de formación de oferta.
- Proyectos de jóvenes menores de 30 años.
- Acciones de apoyo y acompañamiento a la formación.
- Orientación y atención a los usuarios y a las empresas.

³¹La Fundación Tripartita se estudiará exhaustivamente en el capítulo 7.

³²Aunque la LOCE es posterior a 1993, fecha en que se produce un gran punto de inflexión con la firma del I Acuerdo Nacional de Formación Continua, y fecha también con la que arranca este estudio, se ha incluido en este apartado de antecedentes, ya que recoge la mayor parte de la normativa precedente y por otro lado, por estar hoy en día derogada.

personal y profesional.³³ Añadió también los objetivos básicos de las enseñanzas para personas adultas:

a) Adquirir, completar o ampliar capacidades y conocimientos y facilitar el acceso a los distintos niveles del sistema educativo.

b) Desarrollar programas y cursos para responder a determinadas necesidades educativas específicas de grupos sociales desfavorecidos.

c) Mejorar su cualificación profesional o adquirir una preparación para el ejercicio de otras profesiones.

b) Desarrollar programas y cursos para responder a determinadas necesidades educativas específicas de grupos sociales desfavorecidos.

c) Mejorar su cualificación profesional o adquirir una preparación para el ejercicio de otras profesiones.

d) Desarrollar su capacidad de participación en la vida social, cultural, política y económica.

³³En su artículo 52 dicta que *"La educación permanente tiene como objetivo ofrecer a todos los ciudadanos la posibilidad de formarse a lo largo de toda la vida, con el fin de adquirir, actualizar, completar y ampliar sus capacidades y conocimientos para su desarrollo personal o profesional."*

2.3.- Los Acuerdos Nacionales de Formación Continua³⁴

Los acuerdos nacionales de formación continua constituyen grandes hitos históricos del diálogo social y la negociación colectiva en España y son un ejemplo de responsabilidad compartida de los agentes económicos y sociales.³⁵ Como señala DE LA TORRE, *en su desarrollo se logra articular un modelo de características singulares, en el que confluyen las «oportunidades sociales» de los trabajadores y empleados, de las empresas, de los agentes sociales y de la política formativa de la Administración.*²⁹

Estos acuerdos comienzan en la década de los 90, en un afán de diálogo y negociación entre los agentes sociales y la Administración, con el objeto de implantar y extender entre las empresas y los trabajadores una cultura de formación permanente convirtiendo en protagonistas a las empresas y a los trabajadores e incorporando la formación a la negociación colectiva.

³⁴Se incluyen en este epígrafe dedicado a los Acuerdos nacionales sobre formación continua todos los acuerdos firmados hasta la fecha, incluido el IV acuerdo, en vigor en este momento. Del mismo modo y por mantener una cierta coherencia indicativa, se añade también el V acuerdo, actualmente en fase de borrador, y de que no se sabe siquiera si llegará a ver la luz.

³⁵De la torre, I. *La formación y las organizaciones. Los Acuerdo Nacionales de Formación Continua*. REIS, nº 77, 1997

Un sistema de formación no podía estructurarse únicamente desde el estado, y como acertadamente señala CANO GALÁN, una política de formación *articulada por las autoridades públicas y totalmente ajena a las necesidades de las empresas, no serviría a ningún objetivo verdaderamente eficiente*,³⁶ así que aunque en un principio, y para la firma del I Acuerdo Nacional de Formación Continua hubo que salvar determinados escollos, -por un lado los empresarios suspendieron el diálogo para celebrar una asamblea extraordinaria previa al acuerdo, Interrupción que en mi opinión, fue debida a la reforma en materia de Seguridad Social que aprobó el Gobierno y que supuso un mayor gasto para los empresarios en los costes laborales-, finalmente el primer Acuerdo vio la luz, aunque fue un año después de constituirse la mesa para tal fin. A este respecto, DURÁN LÓPEZ y ALCAIDE CASTRO,³⁷ añaden además como causa de esta interrupción el retraso por parte del Gobierno en dar respuestas a los empresarios en su demandas en lo relativo al acuerdo de formación, situaciones que demuestran que aunque la voluntad de consenso existía, los movimientos fueron calculados dentro de un cierto "temor", dado el alcance, novedad e importancia del asunto que se negociaba.

³⁶CANO GALÁN, Y. *"La formación profesional en España y las cláusulas de formación en la negociación colectiva"*, Colección Informes y Estudios, nº 96, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid 2010.

³⁷AAVV, *"La formación profesional en España"*. FORCE, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1994.

Con los Acuerdos Nacionales de Formación Continua se establece el sistema de ayudas a la formación, que está en la base del actual subsistema de formación para el empleo.³⁸

Ya hemos visto que hasta 1992, el Sistema de Formación Profesional estaba integrado por dos subsistemas: la Formación Reglada o Inicial, enmarcada en el ámbito de la educación y la Formación Ocupacional, encuadrada en el de la Administración laboral y dirigida a los desempleados a través del Plan de Formación e Inserción Profesional (Plan FIP). La formación continua era una actividad residual, que realizaban fundamentalmente las grandes empresas para sus trabajadores. El gasto medio global era de un 0,2% del coste laboral frente al 1,5% de los países de nuestro entorno.

Fue en este contexto en el que la formación de los trabajadores ocupados pasó a regularse a través de los I Acuerdos Nacionales de Formación Continua (ANFC), suscritos entre las organizaciones empresariales (CEOE y CEPYME) y las organizaciones sindicales más representativas (CC.OO, UGT y CIG), y entre éstas y el Gobierno. Con ellos se destinó una parte de la cuota de formación profesional a financiar la formación continua a través de un sistema de ayudas, cuya

³⁸El concepto de "*Formación Profesional*" en la nómina viene de aquí. Al trabajador se le descuenta un 0,10% del salario y a la empresa el 0,60% para formación de empleados y desempleados.

gestión se caracterizó por el protagonismo y la responsabilidad compartida de los agentes sociales, y procuró un modelo de formación que fue encarnado por la Fundación para la Formación Continua (FORCEM). Esta estructura de negociación se repitió en tres ocasiones más: en 1996 se firmaron los II ANFC y en 2000 los III ANFC.

Estos últimos incorporaron a la Administración a la gestión del subsistema con el fin de dotarlo de mayor estabilidad normativa y de eliminar burocracias innecesarias. Por ello, en 2001, se creó la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo siendo el último Acuerdo Nacional de Formación Continua es el actual en vigor, el IV ANFC.

La promulgación de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, invitó a desarrollar un marco que favoreciera la integración de las distintas modalidades de la formación profesional, así como la evaluación y el reconocimiento de los aprendizajes adquiridos informalmente, sobre todo desde la experiencia laboral.

Al año siguiente, en 2003, el Real Decreto 1046, que regula el Subsistema de Formación Continua, lo reformó y adecuó al marco constitucional, que inscribe su regulación en el ámbito de la legislación laboral, competencia exclusiva del Estado, y delimita las competencias de gestión y ejecución de las comunidades autónomas en él.

Esta reforma, además, redujo su burocracia y lo dotó de más sencillez, acercándolo a un mayor número de empresas, muy especialmente a PYMES. Para ello implantó el sistema de bonificaciones para la formación de demanda.

El periodo de 2006 a 2009 viene cubierto por el IV Acuerdo Nacional de Formación Continua, vigente todavía, ya que el borrador del V Acuerdo no ha sido firmado aún.

Los firmantes de este último Acuerdo Nacional de Formación convinieron en integrar la formación ocupacional y la continua en un único Subsistema de Formación Profesional para el Empleo, lo que fue recogido por el Real Decreto 395/2007 que lo regula en la actualidad, y que constituye la norma básica de la formación profesional para el empleo en nuestro país.³⁹ La firma de los primeros acuerdos sobre formación continua supuso, como certeramente señala MARTÍN PUEBLA,⁴⁰ un cambio notable, tanto a nivel institucional como en las denominaciones que de ellos se desprenden, ya que por primera vez aparece un sistema que distingue entre formación dirigida a los

³⁹El Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo es la norma básica y esencial de este estudio. Se tratará con detalle en el punto 6.

⁴⁰MARTÍN PUEBLA, E., *"El sistema de formación profesional para el empleo"*, Lex Nova, Valladolid, 2009.

desempleados y formación dirigida a los trabajadores ocupados, *conservando la primera la denominación tradicional de formación ocupacional, y pasando a ser conocida la segunda como formación continua*, denominación que como veremos, cambiará con el último acuerdo en vigor, que integró ambas denominaciones en una única modalidad de formación, la formación profesional para el empleo.

2.3.1. Primer Acuerdo Nacional de Formación Continua: 1992-1996

Si bien es cierto que la formación continua y la formación ocupacional han sido las variantes de la formación que están captando en estos últimos años una creciente atención, en el año 1993 el Instituto Nacional de Estadística elaboró un estudio en el que se concluía que España era el país de la Unión Europea que menos invertía en capacitación y que la poca que se realizaba era prácticamente nula en las PYMES. Las grandes empresas eran las únicas que desarrollaban acciones de formación de manera habitual, existiendo una relación directa entre el número de trabajadores en plantilla con el gasto en formación profesional,⁴¹ lo que nos da una idea de la pobre realidad de la formación continua en aquel momento.

⁴¹En el apartado 6 se analiza la formación en la empresa, o formación *bonificable*.

En diciembre de 1992 se habían firmado los primeros textos sobre el primer Acuerdo Nacional de Formación Continua. Con ellos la formación continua hasta entonces a cargo del Instituto Nacional de Empleo, pasó a configurarse como sistema de formación específico caracterizado por una conducción paritaria. En esos momentos España sufría una fuerte recesión económica y además su incorporación al mercado europeo estaba generando fuertes reestructuraciones en muchos sectores de actividad. Cambiaban las condiciones de competitividad de empresas y trabajadores en un contexto de grandes cambios tecnológicos y organizativos.

El I Acuerdo Nacional de Formación Continua, de 16 de diciembre de 1992, se firma por los agentes sociales (fue firmado por CEOE, CEPYME, UGT y CCOO, al que más tarde se adhirió CIG) y seis días más tarde se convirtió, con apenas modificaciones, en el I Acuerdo Tripartito de Formación continua al suscribirlo los agentes sociales mencionados y el Gobierno. Su vigencia fue de cuatro años.

La importancia de estos acuerdos, que podemos delimitar en el último acuerdo firmado de manera tripartita, fue, por un lado, establecer el sistema de formación continua y señalar la necesaria relación de equilibrio entre oferta formativa y demanda del mercado de trabajo, y por otro, equilibrar y afianzar este proceso. Como señala FLÓREZ SABORIDO, se tratará ahora de *estimular el proceso de inversión en*

*formación mediante la consideración de la formación como valor estratégico para la competitividad de las empresas y la promoción de los trabajadores,*⁴² y en el mismo sentido, RAHONA LÓPEZ,⁴³ al indicar que este primer acuerdo *intentó acomodar la política de formación profesional a una realidad industrial y económica en constante cambio*, estimulación y equilibrio cuya pretensión no era otra que dar soporte a las necesidades formativas de las empresas.

En este I Acuerdo se establecerán los principios básicos para la formación continua, que considerarán, en primer lugar, los compromisos relativos a la financiación necesaria para el desarrollo del Acuerdo, con el fin de alcanzar, en los cuatro años que debía durar este primer acuerdo, un nivel de inversión suficiente y acorde a las necesidades y posibilidades nacionales.⁴⁴

En segundo lugar, las partes firmantes coincidieron en que la formación profesional de los trabajadores ocupados constituye una

⁴²AAVV, "*La formación profesional continua en España*". FORCE, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1994.

⁴³RAHONA LÓPEZ, M. "*La formación continua en España: evolución y retos de futuro*". Papeles de economía española nº 119, Madrid, 2009.

⁴⁴Este aspecto de las *posibilidades nacionales* fue uno de los pequeños cambios entre el I acuerdo y el I acuerdo Tripartito firmado 6 días después del primero, introducido por el Gobierno, que prefirió "curarse en salud", de tal manera que las posibles subvenciones que pudieran repercutir sobre la hacienda pública se limitaran a las posibilidades económicas del momento, además de que se estableció que la financiación funcionaría progresivamente, a fin de alcanzar en 4 años el objetivo deseado.

responsabilidad principal de empresarios y trabajadores, correspondiendo a éstos o a sus representantes legales la organización, gestión e impartición de la misma, creando para ello los entes paritarios que fueren necesarios.

El reconocimiento de los agentes sociales como protagonistas de la formación, supone a mi modo de ver, un avance importante en el campo de la formación continua y ocupacional, los interesados en la formación quedan capacitados legal e institucionalmente como piezas básicas de la formación, de tal manera que las líneas futuras de actuación quedan delimitadas en el aspecto de equilibrio entre mercado de trabajo y formación, entre empresarios, trabajadores y gobierno, de tal manera que el acuerdo, como indica CANO GALÁN, el I Acuerdo será "*verdadero pilar de los futuros acuerdos, que trató de conectar la formación profesional con el sistema productivo...pensando ya en términos de globalización*".⁴⁵ Los aspectos concretos más importantes de este I Acuerdo Nacional fueron:

a) La afectación de la cuota de Formación Profesional a las acciones de formación continua, que varió desde el 0,20% de 1992 hasta el 0,30% en el año 1996.

⁴⁵CANO GALÁN, Y. "*La formación profesional en España y las cláusulas de formación en la negociación colectiva*", Colección Informes y Estudios, nº 96, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid 2010.

b) El establecimiento de todos los aspectos relativos a la organización y gestión, de las acciones formativas a los interlocutores sociales, sistema que en sus aspectos básicos permanece, y que dota a las asociaciones de empresarios y sindicatos de un papel esencial en la formación para el empleo.

Es esencial la línea competencial que establece el I Acuerdo, al dotar a los agentes sociales de tamaño poder y posición frente a la formación. Pensemos que la mayoría de las entidades de impartición de cursos, (que realmente son los que establecen la relación entre docentes y alumnos, entre oferta formativa y trabajadores), ha estado y continua estando desde entonces en manos de sindicatos y agrupaciones empresariales,⁴⁶ estableciendo el mejor criterio al poner en contacto las necesidades empresariales y los anhelos de los trabajadores, y desarrollando una enorme labor en las dos últimas décadas, con miles de cursos impartidos y miles de alumnos formados y con una mayor capacitación y empleabilidad, procurada en realidad por ellos mismos, por sus representantes institucionales, los sindicatos.

El I Acuerdo nacional de Formación continua establecía la creación de entes paritarios para desempeñar los aspectos relativos a la gestión del sistema de formación continua. A tal fin se constituyó un ente

⁴⁶Por ejemplo, en Valencia, FOREM, dependiente de CCOO, la Fundación Pascual Tomás (UGT), o CIERVAL (Confederación de Organizaciones empresariales de la Comunidad valenciana) llevan más de 20 años impartiendo formación

paritario de ámbito estatal, que fue el origen de la Fundación para la Formación Continua, FORCEM,⁴⁷ que marcó el inicio del subsistema nacional de formación continua.

Desde el año 1993 hasta el año 2000, FORCEM se encargó de impulsar y difundir la formación continua entre empresas y trabajadores, gestionar las ayudas a la formación continua y realizar su seguimiento y control técnico, siendo la precursora del actual subsistema de formación y de la Fundación Tripartita.

2.3.2. Segundo Acuerdo Nacional de Formación Continua: 1996-2000

En el Segundo Acuerdo en materia de Formación Continua,⁴⁸ se concretaron las obligaciones que asumían tanto el Gobierno como los agentes sociales, que consistían básicamente en que el primero facilitaría la financiación para que el desarrollo del acuerdo bipartito fuera viable, en el reconocimiento de que este tipo de formación era de responsabilidad prioritaria de empresas y trabajadores, y en la

⁴⁷ Las organizaciones firmantes acordaron encomendar la gestión del acuerdo a la Fundación para la Formación Continua FORCEM, entidad paritaria de ámbito nacional, sin ánimo de lucro, de naturaleza privada, constituida el 19 de mayo de 1993.

⁴⁸ II Acuerdo nacional de formación continua, BOE n.º 28, de 1 de febrero de 1997

creación de una comisión tripartita nacional encargada de su seguimiento. Asimismo, señalaba el papel subsidiario de apoyo y orientación de la administración pública en materia de formación profesional en la empresa, es decir, que no debía sustituir a empresarios y trabajadores en tal responsabilidad.

Se definió la formación continua como el "*conjunto de acciones formativas que se desarrollen por las empresas, los trabajadores, o sus respectivas organizaciones, dirigidas tanto a la mejora de competencias y cualificaciones como a la recualificación de los trabajadores asalariados, que permitan compatibilizar la mayor competitividad de las empresas con la formación individual de los trabajadores*", definición que integra la gestión por parte de los agentes sociales, la formación y la readaptación recogidas en nuestra Constitución,⁴⁹ el equilibrio entre oferta formativa, necesidades del mercado productivo, e introduce las *cualificaciones*, aspecto esencial que sentará las bases para futuros acuerdos y para la aparición en el año 2002 de la Ley Orgánica de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, de gran importancia para el desarrollo del subsistema de formación profesional para el empleo , y que se analiza con detalle en el capítulo 4 de este estudio.

⁴⁹El artículo 40 de la Constitución española establece la garantía de la formación y readaptación profesionales. Se estudiará de manera pormenorizada en el capítulo 4.

La definición de formación profesional del artículo 1 del II Acuerdo, supone, finalmente, el establecimiento de un sistema de formación que podemos calificar, en palabras de CANO GALÁN, como un "*diseño de formación profesional "negociada" siendo interesante la permanente conexión que establece entre empresas y ofertas de formación*".⁵⁰

Para la financiación del sistema se acordó destinar un porcentaje de la cuota de la formación profesional que la Tesorería de la Seguridad Social recauda de empresas y trabajadores y que se calcula aplicando 0,7 % a la masa salarial e integrada por las retribuciones fijas y las horas extraordinarias. De este importe, un 0,6% es pagado por la empresa y el resto por los trabajadores.

El II acuerdo Nacional de Formación Continua incorporó a la formación continua determinadas funciones:

- Una función de adaptación permanente a la evolución de las profesiones y del contenido de los puestos de trabajo y, por tanto, de mejora de las competencias y cualificaciones indispensables para fortalecer la situación competitiva de las empresas y de su personal.

⁵⁰CANO GALÁN, Y. "*La formación profesional en España y las cláusulas de formación en la negociación colectiva*", Colección Informes y Estudios, nº 96, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid 2010.

- Una función de promoción social que permita a un gran número de trabajadores evitar el estancamiento en su cualificación profesional y mejorar su situación.
- Y una función preventiva para anticipar las consecuencias negativas de la realización del mercado interior y para superar las dificultades que deben afrontar los sectores y las empresas en curso de reestructuración económica o tecnológica.

Las iniciativas de formación de los trabajadores asalariados que contemplaron fueron:

- Planes de formación para empresas que contaran con más de 200 trabajadores en plantilla.
- Planes de formación agrupados para empresas que ocuparan conjuntamente al menos a 200 trabajadores.
- Permisos Individuales de Formación (PIF).
- Acciones complementarias.

Una de las aspiraciones de las organizaciones firmantes que no pudo satisfacerse en el anterior acuerdo tripartito de Formación Continua, la incorporación de colectivos de riesgo, entonces excluida, fue incluida en este segundo acuerdo, posibilitando su acceso a la formación continua, de forma que quedaron cubiertas las necesidades formativas de todos los trabajadores.

Estos segundos acuerdos garantizaron como principios del subsistema, el protagonismo de los interlocutores sociales y de las empresas y trabajadores en la gestión de la formación profesional continua, así como su aplicación en todo el territorio nacional.

También se ampliaron los colectivos de trabajadores que podían formarse, aunque no cotizaran por formación profesional, así a los asalariados se unieron los afiliados al régimen especial agrario de la seguridad social, los autónomos, los trabajadores fijos discontinuos en periodos de ocupación, y los acogidos a expedientes de regulación de empleo en sus períodos de suspensión de empleo.⁵¹

Para los interlocutores de este Acuerdo, en especial para los sindicatos, este segundo acuerdo daban virtualidad a las previsiones contenidas en el estatuto de los trabajadores, en la carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores, y especialmente a la recomendación del consejo de la unión europea de 1993 sobre acceso a la formación profesional permanente.⁵²

⁵¹Esta novedad permitió que los beneficiarios de la formación continua aumentaran, pero además, se adaptaba a la forma de entender la formación para el empleo. Se mantiene hasta nuestros días, y en los cursos que se han denominado tradicionalmente "formación continua", han tenido el mismo acceso trabajadores del régimen General, autónomos, o trabajadores de otros regímenes especiales, con el requisito de estar dados de alta en su régimen correspondiente el primer día de comienzo del curso.

⁵²La educación permanente en la unión europea ha tenido tres etapas bien distintas. Una primera etapa en la década de los años 50 en que la unión europea se preocupa sobre todo por conocer la situación de la alfabetización en Europa. En una segunda etapa desde el año

Fruto de su éxito, la formación aumentó y se asentó una *cultura de la formación* perdurable, que dio lugar al III Acuerdo nacional sobre Formación Continua.

Ambos acuerdos, el I y el II, establecieron determinados principios, como la unidad de caja, el control estatal de los fondos, la unidad de mercado de trabajo y la libre circulación de los trabajadores en el desarrollo de las acciones formativas, principios que se mantendrían en los III Acuerdos de formación continua.

Los dos primeros acuerdos nacionales coincidieron en señalar el valor de la formación como instrumento de competitividad para las empresas, y consecuentemente del carácter de factor de crecimiento de la misma, pero además señalaron e institucionalizaron el papel de empresarios y trabajadores, señalando el camino a seguir.

1990 hasta el año 1996, se produce una ampliación en la forma de entender la educación permanente. Las necesidades de los individuos van cambiando, ya no se trata sólo de no ser analfabeto, si lo que aparece y cobra fuerza el concepto VEG formación profesional, formación continua, y educación permanente, como proceso que se extiende a lo largo de toda la vida del ser humano. A esta nueva concepción contribuyen la publicación de los dos libros blancos; el libro blanco de 1993 sobre crecimiento competitividad y empleo. Y el libro blanco de 1995, enseñar y aprender. En una tercera etapa desde el año 1996, año que se proclama como "*Año Europeo De Educación Y La Formación Permanentes*", se produce el paso más importante dado por la unión europea en materia de educación permanente. En resumen se aboga por una educación y formación a lo largo de toda la vida que contribuya eficazmente a lograr el desarrollo integral de la persona. Estos aspectos se estudian en el capítulo siguiente.

2.3.3. Tercer Acuerdo Nacional de Formación Continua: 2000-2006

La aprobación del III Acuerdo Nacional de Formación Continua entre las organizaciones empresariales y sindicales, en fecha 19 de diciembre de 2000,⁵³ destacó el activo protagonismo de los agentes sociales en el desarrollo del sistema, y la consolidación de una cultura de responsabilidad compartida entre todas las partes que intervienen en la formación. Para los sindicatos supuso ampliar el marco de actuación, para, como señala MARCHÁN REDONDO, "*contribuir con la acción sindical al reconocimiento de los derechos de los trabajadores y caminar hacia una sociedad más justa y democrática*",⁵⁴

El presente Acuerdo, en líneas generales, incorpora el contenido de los acuerdos precedentes, en la consideración estratégica de la formación y su gestión en los acuerdos precedentes, si bien añade otros contenidos nuevos que lo enriquecen y que son fruto de una reflexión de consenso entre los sectores que participan en el sistema de la Formación Continua, como la inclusión de una nueva modalidad de iniciativas formativas dirigida a las empresas de la economía social, (aspiración de este sector que ahora venía a satisfacerse).

⁵³De este año es el Consejo de Lisboa, que se verá en el punto siguiente.

⁵⁴MARCHÁN REDONDO, G. "*III Acuerdos Nacionales de Formación Continua*". Cuadernos de información sindical nº 11, CS-CCOO, Madrid, 2000

Pero sin duda la novedad más destacada fue la incorporación de la Administración al modelo de gestión, lo que dio lugar a la creación de la actual Fundación Tripartita⁵⁵ para la formación en el empleo.

La modificación encomendó la gestión de la Formación Continua a la citada fundación Tripartita, en la que junto a las Organizaciones Sindicales y Empresariales más representativas, estaba también presente la Administración, presencia que se justificó porque existía *"la necesidad de simplificar y agilizar el proceso y la tramitación de las iniciativas formativas mediante la aplicación de los criterios y requisitos propios del procedimiento administrativo."*⁵⁶ Este cambio en la gestión es un momento importantísimo en la historia de nuestra formación continua, ya que no simplemente significaba que la gestión realizada por el ya visto FORCEM cambiaba ahora a la Fundación Tripartita, la realidad es que las grandes organizaciones empresariales y sindicales habían creado un sistema de formación *bipartita*, en un alarde de cohesión, entendimiento y visión de futuro, y el gobierno, a la vista del éxito y de los resultados cosechados,⁵⁷ decidió

⁵⁵La Fundación Tripartita se estudiará a lo largo de este estudio, y específicamente en el capítulo 7.

⁵⁶Exposición de Motivos III Acuerdos Nacionales de Formación Continua.

⁵⁷La realidad es que no simplemente se trataba de los éxitos cosechados, por ejemplo, la evaluación de calidad de los cursos del I Acuerdo al II acuerdo vio duplicarse de un 24% a un 41% su calidad mínima (Fuente: *"La formación Continua ante la Sociedad de la Información"*, FORCEM, Santander, 2000), no podemos obviar que la cantidad de dinero que comenzaba a manejarse era elevada, y crecía, así que el Gobierno se introdujo, en un principio ciertamente

incorporarse, en lo que entiendo como una injerencia -que no voy a graduar-, pero que así califico, y ello porque siguiendo los acuerdos bipartitos para la formación, era sencillo procurar acuerdos de más tipos, especialmente acuerdos o preacuerdos de negociación colectiva, etc.

Desde el año 2011, en el que la Administración ha tomado el control casi total de la gestión, decidiendo cuándo, cómo, y quién recibe las subvenciones para formación (subvenciones que no son tales, recordemos que existe una cuota para formación que se implantó de manera bipartita por empresarios y sindicatos) y cómo se organiza el sistema de formación continua, tanto las agrupaciones empresariales como los sindicatos añoran ahora aquella situación bipartita en la que mediante consenso se celebraba la oferta formativa, mientras que ahora, año tras año, se dificulta incluso la supervivencia de entidades que cuentan con más de dos décadas de dedicación a la formación y miles de trabajadores formados.⁵⁸

como una parte más para el control y gestión, pero que poco a poco ha ido tomando posición de poder, poder de gestión que ahora reclaman los *fundadores* del sistema, esto es, asociaciones empresariales y sindicatos.

⁵⁸El Instituto para la Formación y Estudios Sociales, IFES, es un claro ejemplo, a nivel nacional. Una entidad que llegó a gestionar en el año 2008 casi noventa millones de euros, está ahora cerca de prescindir de un 80% de sus instalaciones, y consecuentemente de un porcentaje proporcional de sus trabajadores, lo que afectaría, obviamente, a la formación no recibida por un número elevado de trabajadores.

Mientras que hasta el II Acuerdo la Formación Continua se articula mediante acuerdo bipartito entre organizaciones empresariales y sindicales, que controlan la gestión técnica y organizativa y mediante el acuerdo tripartito que dispone la financiación del mismo, ahora será un ente tripartito el que estructurará toda la formación, en un sistema que, como ya he indicado, ha ido inclinando la balanza del poder hacia el lado de la Administración, especialmente desde el año 2011.

No obstante, este nuevo acuerdo nacional de formación continua mantenía como eje central su vinculación con la negociación colectiva y por tanto su articulación sectorial y territorial y desarrolló una visión amplia de la formación profesional continua de la población ocupada como factor de integración y cohesión social y como instrumento para reforzar la competitividad de las empresas, su futuro y el futuro del empleo, siguiendo así la línea de las recomendaciones de la Unión Europea y los convenios internacionales de la OIT⁵⁹ suscritos por España.

Este tercer acuerdo mantuvo los principios básicos del sistema: el protagonismo de los interlocutores sociales y de las empresas y trabajadores en el desarrollo del subsistema de formación profesional

⁵⁹ Entre otros, el Convenio sobre la readaptación profesional del empleo de 1990, el convenio sobre la licencia de estudios de 1978, y el convenio sobre el desarrollo de los recursos humanos de 1975.

continua, su aplicación en todo el territorio español, y la libertad de adscripción y desarrollo de la formación.

2.3.4. Cuarto Acuerdo Nacional de Formación Continua: 2006-?⁶⁰

El cuarto acuerdo nacional de formación continua se firma el 1 de febrero de 2006, tras la prórroga consensuada por dos años más del anterior III Acuerdo.

Como los acuerdos anteriores da a la formación profesional un valor que debe ser compartido por empresas y trabajadores y hace especial hincapié en la promoción y participación en el desarrollo del modelo integrado de formación para el empleo, de tal manera que la formación continua y la formación ocupacional se integraran ambas y se dedicaran al empleo.

Este acuerdo tenía como pretensión una vigencia temporal de cuatro años, y terminaría el 31 de diciembre de 2010. Sin embargo, y en base al punto tres del artículo dos, se ha prorrogado hasta la actualidad. Esta prórroga se firmó para doce meses más en febrero de 2012, en el II Acuerdo para el empleo y la negociación colectiva, y sigue vigente actualmente.

⁶⁰IV Acuerdo nacional de formación continua, BOE núm. 73, de 27 de marzo de 2006

Este acuerdo pretende reforzar la formación de demanda,⁶¹ al tiempo que mantener una oferta amplia dirigida a los trabajadores. Se trata en definitiva de optimizar la aplicación de los recursos disponibles en formación profesional, en particular las cuotas, a fin de promover el desarrollo permanente de las competencias y cualificaciones profesionales de los trabajadores y de la formación en las empresas.

Son fines básicos de la formación para el empleo según este cuarto Acuerdo Nacional de Formación Continua:

-Favorecer la formación a lo largo de la vida de los trabajadores, independientemente de su situación de ocupación por desempleo.

-Equilibrar los conocimientos de los trabajadores con los requerimientos del mercado de trabajo.

-Contribuir a la mejora de la productividad y competitividad de las empresas.

⁶¹La formación de demanda (que se verá más adelante, en el apartado 6), es la que proviene de las empresas y funciona como un medidor del ajuste entre las necesidades del mercado de trabajo y la formación que debe ofertarse en relación.

-Mejorar la empleabilidad⁶² de los trabajadores desempleados, especialmente aquellos con graves dificultades de inserción laboral, como son los desempleados de larga duración, mujeres, jóvenes, inmigrantes y personas con discapacidad.

Contemplando la Ley Orgánica 5/2002 De 19 De Junio, el IV Acuerdo hace especial hincapié en la vinculación de la Formación para el Empleo con el Sistema Nacional de las Cualificaciones Profesionales,⁶³ y expone como eje del sistema de formación la integración de los subsistemas de formación ocupacional y continua que cuatro años después se desarrolló de manera específica en el real decreto 395/2007 de 23 de marzo, que estudiaré en el capítulo 6, y que constituye la norma básica actual del subsistema de formación profesional para el empleo .

Los ejes que conforman este acuerdo, así como su ámbito y su objeto parece que han contentado a todas las partes hasta la fecha, de tal

⁶²Vid. Supra 86 in fine

⁶³La Ley Orgánica 5/2002 De 19 De Junio, de las cualificaciones y de la formación profesional, es un punto de inflexión para -entre otras cosas-, conseguir *homologar* estudios, experiencia, formación reglada y no reglada, y otros tipos de aprendizaje, a fin de que los trabajadores puedan obtener un beneficio de su experiencia, en forma de certificados de profesionalidad. (Todo ello con determinados requisitos, obviamente). Esta Ley Orgánica, que se verá con mayor profundidad más adelante, dio pie para que en este IV acuerdo (vigente a día de hoy), se tratara de este aspecto, que no obstante sigue siendo un aspecto de controvertida gestión e implementación, y que por ahora está funcionando de una manera un tanto dificultosa, como más adelante se explicará.

manera que no se espera una firma del quinto acuerdo nacional de formación continua hasta antes del año 2015, o incluso después.

2.3.5. El futuro Quinto Acuerdo Nacional de Formación Continua.

El quinto acuerdo nacional de formación continua se encuentra en estos momentos en fase de borrador a la espera de ser firmado.

Existe un pre-borrador⁶⁴ confeccionado de manera bipartita por la CEOE y los sindicatos cuyo objetivo es servir de base para la negociación que se realizará conjuntamente con el gobierno para alcanzar el correspondiente Acuerdo Tripartito.

Se exponen como principios generales, en primer lugar, el diálogo social y la negociación colectiva como instrumentos básicos de desarrollo del sistema, y la participación de los interlocutores sociales tanto en el diseño como en la planificación, en la dirección y en la gestión de la formación.

Con este punto (específicamente con la planificación y la gestión) sindicatos y patronal muestran su pretensión para continuar siendo los protagonistas del aspecto práctico y activo de la formación, esto es, la

⁶⁴El contenido, fuente y demás información de este documento no son susceptibles de ser citados en este estudio.

impartición de los cursos en sus instalaciones y con sus medios, humanos y técnicos. Sin embargo, los escándalos por corrupción ligados a la formación que en los últimos meses han aparecido, han provocado que desde el Ministerio de Empleo se haya propuesto un nuevo plan que en este momento se está negociando a tres bandas.

Este nuevo plan pretende que cada euro gastado pueda ser perfectamente fiscalizado, del mismo modo que figure quién imparte la formación, quién la recibe y quién la certifica.

Este nuevo plan persigue instaurar controles más exhaustivos, establecer el "*cheque formación*", que permitirá a los parados canjearlo entre los proveedores de cursos que más les interesen. Se persigue un nuevo modelo; si ahora las organizaciones que imparten los cursos y reciben los recursos son las encargadas también de certificar la idoneidad de la formación, eso significa que cuantos más alumnos se apunten más subvención cobrarán patronales y sindicatos. Pero este sistema ha provocado según un informe del tribunal de cuentas, que en algunas zonas de España 400 alumnos realizarán más de 6000 cursos en un solo año,⁶⁵ lo que indica un alto grado de fraude.

⁶⁵El confidencial "El Tribunal de Cuentas acusa a sindicatos y patronal de fraude masivo en los cursos" 12.11.2014.

La Sexta.com "El Tribunal de Cuentas detecta fraude masivo en los cursos de formación" 12/11/2014.

Frente a este plan, el borrador sobre el V acuerdo nacional de formación para el empleo, prevé por parte de los que hasta ahora cubrían la mayor parte de la formación (empresas y sindicatos), tolerancia cero con el fraude y aprobación de un régimen sancionador para las entidades que incumplan la legalidad.

La realidad es que existen empresas, sindicatos y entidades dedicadas a la formación con una amplia experiencia en la impartición de formación para el empleo, con recursos humanos y técnicos cualificados, que simplemente pretenden seguir realizando un trabajo, esto es, formar a los trabajadores y los desempleados para procurarles un puesto de trabajo, y alejarse de la sombra que la corrupción extiende actualmente en España.

No voy a discutir aquí el tema,-candente en la actualidad-, de la corrupción, y especialmente la causa abierta referente a los cursos de formación en Andalucía, pero no podemos obviar que la cantidad de dinero que se maneja en la formación en España es muy elevada. La Junta de Andalucía cifra ya en 20,8 millones de euros las ayudas concedidas a cursos de formación para el empleo entre el 2007 y el 2013 que no han sido debidamente justificadas y de las que ha pedido la devolución, con lo cual parece más que evidente la necesidad de

El País. "El Tribunal de Cuentas destapa un fraude masivo en la formación de trabajadores"
16/10/2014

establecer un modelo de gestión que fiscalice los gastos de manera exhaustiva, a fin de que los beneficiarios de esas partidas no pierdan ni siquiera un ápice de la formación legítimamente exigible.

Habrá que ver si se presenta un V acuerdo, o si -previsiblemente- el actual gobierno -mediante decreto-, establece las medidas que pueden afectar a la formación en el futuro más cercano, ya que la formación está ahora mismo en el punto de mira del gobierno, cuya intención parece ser limitar el papel de los agentes sociales en la planificación y diseño de los cursos, y también en su situación de perceptores de los fondos y en su labor de ejercer oferta formativa.⁶⁶

No puedo fundamentar mi opinión acerca de la pretensión del gobierno actual, pero a la vista de lo ocurrido en otros sectores, y en base a lo que se puede escuchar *entre pasillos* y leer en la prensa, la pretensión es clara y determinada: en primer lugar separar de la planificación y diseño a los agentes sociales -especialmente sindicatos- eliminar la actual Fundación Tripartita⁶⁷ y trasvasar estas

⁶⁶"Empleo plantea limitar el papel de sindicatos y patronales en la formación" titular 15 diciembre 2013, "El País". "El Gobierno restringe los fondos de formación de los sindicatos"Expansión.com 15 septiembre 2013.

⁶⁷El presidente de la CEOE declaró en diciembre de 2013 que "*probablemente la desaparición de la Fundación Tripartita va a ser un hecho*", y "*Debe desaparecer, porque está agotada*". (Mercado Financiero, 17 dic. 2013), en un claro aviso tras reuniones mantenidas con el gobierno, en un avance de lo que ya está gestando desde el Ministerio de Empleo. Es altamente probable que el sistema de formación que conocemos, y que ha ido estableciéndose en las últimas dos décadas, acabe este año para dar paso a un sistema en el

competencias al Ministerio de Empleo y Seguridad Social, para posteriormente adjudicar la ejecución de la oferta formativa a empresas privadas para poco a poco eliminar las entidades de formación relacionadas o dependientes de sindicatos y pequeñas y medianas empresas.

Esta es la visión que desde sindicatos, entidades formativas y asociaciones empresariales se prevé, aguzada por la experiencia vivida en los últimos tres años, en los que se han pretendido privatizar (o *externalizar*, por usar el eufemismo gubernamental) grandes parcelas de la sanidad, la educación, etc. Así que a la formación le toca el turno en breve, salvo cambio de signo político.

que sólo podemos saber con certeza una cosa: los representantes de los trabajadores no tendrán participación. Humildemente y desde mi ignorancia, dudo incluso de la constitucionalidad de tal situación, aunque en todo caso, *podemos* ser optimistas y esperar que al final exista el suficiente y deseado consenso.

2.4.- Los ejes del modelo de formación continua hasta el año 2000. La gestión bipartita y el diálogo social.⁶⁸

El modelo español de gestión bipartita de la formación continua fue un modelo nacido de y para la realidad socio económica española. Con él se nutrió a las empresas y a los trabajadores de un sistema eficaz de distribución de ayudas financieras para propiciar un cambio en la cultura empresarial en materia de formación y para promover la integración de los planes de formación en la estrategia global de las empresas, de tal manera que se le puede considerar, como indica REDONDO LAVÍN⁶⁹, *un referente oportuno para países en situación de construir sistemas de capacitación*. Fue un modelo dirigido a una buena calidad de las acciones de capacitación como requisito esencial a la hora de mejorar su competitividad, teniendo en cuenta que antes de la firma de los primeros acuerdos nacionales de formación continua, la actividad formativa entre empresas y trabajadores en España era muy escasa, y las existentes se concentraban en las grandes empresas.

⁶⁸La elección del año 2000 se corresponde con el cambio que hubo en diciembre de ese año, con la incorporación de la Administración al modelo de gestión, lo que dio lugar a la creación de la actual Fundación Tripartita y la aprobación del III Acuerdo Nacional de Formación en diciembre de 2000.

⁶⁹AAVV. "Gestión bipartita de la formación continua". FORCEM, Madrid, 1999.

La distribución entre los sectores estaba muy desequilibrada, y eran más activos en entornos con un mayor volumen de innovación y cambio tecnológico, frente a aquellos que, en situación más desfavorable, se enfrentaban a la necesidad de realizar reformas estructurales importantes en un ambiente de poca o nula implantación de la formación.

La situación recomendaba un urgente cambio en la percepción de la formación entre las empresas de manera que pasara a ser considerada como una herramienta de acceso a los nuevos parámetros de la competitividad. Como indicaba DURÁN LÓPEZ, *La escasez de mano de obra suficientemente calificada es una de las razones que frenan la consecución de mayores tasas de crecimiento económico, y en nuestro país ellos se ha revelado como una de las principales fuentes de tensión salarial durante muchos años.*⁷⁰

No se contaba en aquel momento con una experiencia previa de gestión bipartita y esto ocasionó incertidumbres en cuanto a la orientación y viabilidad del sistema. Por el contrario, sí que estaba clara la idea de que aquello que se creara debía ofrecer condiciones de un funcionamiento suficientemente flexible para que se adaptaran las empresas a los trabajadores y no al revés. Además, la formación continua es en sí misma, una formación más difícil de digerir y

⁷⁰ DURÁN LÓPEZ, F. "Gestión bipartita de la formación continua". Madrid, fundación para la formación continua, 1999.

perfeccionar que la formación reglada o la formación ocupacional. Y ello por razones propias del ámbito en el que se desenvuelve: empresas sumergidas en su actividad diaria en las que los trabajadores deben compaginar su labor productiva con procesos de aprendizaje para la mejora de sus calificaciones o la adquisición de nuevas competencias.⁷¹

Hay que mencionar también las dificultades e inseguridades añadidas a una gestión paritaria de las organizaciones empresariales y sindicales, que desde algunos ámbitos se miraban con recelo, al punto de cuestionar la viabilidad del proyecto, pues es obvio que existían diferencias de planteamiento en la confección de la formación continua entre las asociaciones empresariales, los sindicatos y la administración, incluso que estas diferencias de planteamientos generaran tensiones. Sin embargo desde 1992 se ha demostrado la capacidad para llegar a acuerdos y podríamos también decir que ser alcanzado una cierta madurez tanto de una parte como de la otra.

⁷¹ En este sentido, puedo aquí referir mi experiencia personal, en una situación que es habitual en los cursos de formación continua. Durante algún tiempo estuve impartiendo curso de *responsable Técnico de Taller*, a grupos de 15 trabajadores, todos ellos mecánicos de taller. Estos cursos se impartían de 7 de la tarde a 10 de la noche, de lunes a viernes, con una duración de cuatro semanas. Pensemos en trabajadores que comenzaban a las 7-8 de la mañana su jornada, habitualmente de 8-9 horas, acudiendo a clase a las 7 de la tarde para aprender normativa laboral, prevención de riesgos, etc. Es necesario un mutuo interés y entrega, ya no para captar su interés y que la formación resulte eficaz, sino en primer lugar para que estos alumnos terminen el curso y no abandonen.

Así, y en lo referente a los principios básicos de nuestro sistema, el modelo español de formación de continua hasta el año 2000 se desarrolló en torno a cuatro ejes fundamentales:

a) Dadas las funciones específicas de esta formación, el medio donde se realizó y sus beneficiarios, se configuró un modelo de gestión paritaria, que determinaba que en la regulación y gestión se garantizara el protagonismo de los agentes sociales, representantes de las empresas y de los trabajadores.

b) Tomando como punto de partida la escasísima difusión del valor estratégico de la formación continua entre las empresas y los trabajadores, el diálogo social parecía un elemento clave para crear un interés suficientemente sólido para que unos y otros estuvieran dispuestos a realizar los esfuerzos que cualquier proceso formativo supone.⁷²

⁷²Fue gracias al diálogo social que se promovió la creación de una cultura empresarial y sindical de la formación, que desde entonces está presente en dos niveles. Tanto del órgano rector, la Comisión Tripartita de Formación Continua, como en el resto de los órganos de gestión, seguimiento y control: la Comisión Mixta estatal de Formación Continua y las comisiones paritarias territoriales y sectoriales. Alcanzó también a la empresa, en cuyo seno una representación legal de los trabajadores informa de los criterios patronales acerca de cómo planificar la formación. Esta información constituyó un deber de carácter recíproco de las partes, porque el modelo se fundamenta en la interacción de la empresa y los trabajadores a la hora de diseñar y realizar los planes de formación profesional, por considerarla un elemento clave de su eficacia. Por otra parte se permite de esta manera mantener un canal permanentemente abierto de diálogo en torno a otras materias laborales.

c) La configuración del mercado de trabajo como una unidad, hacía necesaria una actuación global en todo el territorio nacional. De este modo, todas las empresas y trabajadores podrían acceder a las ayudas en igualdad de oportunidades.⁷³

d) Se trata de un sistema de formación de demanda, en el cual las empresas solicitan la financiación de actividades de formación de las que ellas mismas planifican libremente, en atención a sus necesidades y características, contenidos, calendarios de ejecución de las acciones formativas, metodologías para su enseñanza y evaluación.⁷⁴ Estos son, a grandes rasgos, los ejes centrales alrededor de los cuales se desarrolló la estructura normativa y técnica del modelo español de formación continua.

⁷³ Este es el motivo del principio de unidad de caja, principio que garantiza, por una parte, la redistribución equitativa y solidaridad de los recursos disponibles entre todos los beneficiarios del sistema y, por otra, la coordinación de todas las actuaciones que se emprenden. Se optó, de esta manera, por un sistema de redistribución de la cuota de formación profesional, a fin de facilitar una formación de calidad para todas las empresas, grandes pequeñas y medianas, y sus trabajadores. En el anterior sistema puramente evolucionista de la cuota, las PYMES no podrían acceder a unos niveles formativos de calidad mínimamente aceptable.

⁷⁴ Este ha sido una de las principales causas de extensión del sistema, puesto que la libertad de planificación y la de ejecución hacen posible que los planes de formación se integren en la estrategia global de la empresa. Esto sería inviable en un modelo de oferta de formación predeterminado, intervenido y reglamentado. Se trata, por tanto, de procurar que el sistema cuente con el mayor grado posible de flexibilidad en la normativa de las ayudas a la formación.

2.5.-Hacia un sistema integral de Formación para el Empleo

Nuestro sistema de Formación Profesional se dividía en 3 subsistemas: Formación Profesional Inicial o Reglada, Formación Profesional Ocupacional y Formación Continua.

Bajo este orden, una parte dependía de la Administración Educativa y otra de la Administración Laboral. Esto nos lleva a diferenciar entre la formación profesional Reglada (se obtienen Títulos) y la formación profesional no reglada (se obtienen Diplomas o Certificados).

La formación profesional Inicial o Reglada, desde la Ley de Educación de 1970 se dividía en FPI y FPII y se impartía en Centros Educativos Públicos o Privados dependientes de la Administración Educativa. Ya en 1990 con la LOGSE pasan a Ciclos formativos de Grado Medio y Ciclos formativos de Grado Superior y a partir de 2002 con la Ley de las Cualificaciones y la LOE (2006) las enseñanzas se van adaptando a las Cualificaciones.

En relación a la Formación Profesional Ocupacional, el actual modelo tiene su origen histórico en el Acuerdo Económico y Social (AES) de 1984, que dio lugar en 1985 al Primer Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (Plan FIP). Dependía directamente de las Administraciones de Empleo y pretendían mejorar la formación específica de las personas en situación de desempleo. Gozaban de

buena reputación y, según qué familia profesional, se consideraban cuasi reglados,⁷⁵ ofreciendo la capacitación suficiente para desempeñar un oficio a quien lo recibía. No existe antes de esta fecha algo que podamos comparar al actual sistema de formación profesional para el empleo, y como señala SAIZ SANTOS, que los estadios iniciales de la Formación Continua aparecieran de manera tardía se debe a *la escasa tradición debida, en parte, a que la formación a través de la experiencia ha sustituido hoy a la formación formal*,⁷⁶ cuestión los acuerdos intentarán subsanar, y que será la Ley Orgánica de las Cualificaciones la que definitivamente -y entre otros

⁷⁵De esta época son cursos que hoy ya son extintos. Cursos de soldadura de 1.000 horas, cursos de albañilería de 1.200 horas, cursos de fontanería de 950 horas etc., en fin, cursos que dotaban de las herramientas suficientes al trabajador para desempeñar un empleo, y que además iban acompañados de su certificado de estudios, que muchas empresa valoraban. Hoy en día no se programan cursos tan largos porque no hay financiación suficiente, ni tampoco estable. Las entidades encargadas de impartir la formación optan ahora por cursos más cortos, en los que no peligre la estabilidad de la financiación. Pensemos además, que un curso de 1.200 horas cuesta como 24 cursos de 50 horas, da trabajo a más personas, permite ocupar más aulas en un centro, y de alguna manera, diversificar el riesgo. Por otro lado, hasta hace pocos años era posible impartir formación de enero a diciembre, incluido el mes de agosto, y en ocasiones, incluidos los sábados. Por comparar, la oferta formativa en la modalidad de oferta prioritaria para trabajadores ocupados en Valencia, tan solo va desde febrero a junio, por orden de la Generalitat Valenciana. 5 meses frente a 12.

⁷⁶AAVV. "Estudio comparativo de la formación continua en España en relación con la Unión Europea ", Universidad del País Vasco, XIV Jornadas de la Asociación de la Economía de la Educación, Vizcaya, 2009.

aspectos-, valore este aprendizaje y valide y valore la experiencia en su medida.⁷⁷

La Formación Continua se desarrolló en el marco de los Acuerdos Nacionales de Formación, que supuso un impulso importante de la formación para el reciclaje, apoyándose sobre dos elementos indispensables: su financiación con cargo a las cotizaciones para formación profesional de todos los trabajadores y empresas y la participación de los Interlocutores Sociales y Agentes Económicos. Después de 20 años de vigencia del Plan FIP, de la necesidad de dotar a la formación continua de certificación, de la evolución de la FP reglada hacia un marco europeo y de la aparición de un marco legislativo propicio (Ley de Cualificaciones y LOE), en los últimos Acuerdos de formación para el empleo (2006) ya se hablaba de un cambio radical que revolucionaría esta formación y crearía un nuevo sistema.

En este contexto aparece el Real Decreto 395/2007 de 23 de marzo⁷⁸ después de trece años de vigencia de dos modalidades muy diferentes de formación profesional en el ámbito laboral, la Formación

⁷⁷Vid. Supra pág. 69.

⁷⁸Este real decreto tiene por objeto regular las distintas iniciativas de formación que configuran el subsistema de formación profesional para el empleo, su régimen de funcionamiento y financiación, así como su estructura organizativa y de participación institucional. Se estudiará en el capítulo 6.

Ocupacional, dirigida a trabajadores desempleados, y la Formación Continua dirigida preferentemente a trabajadores ocupados.

Estas dos modalidades integraban ambos subsistemas en un modelo único de formación profesional para el empleo, que mediante el Plan Nacional de Formación e Inserción profesional (Vigente hasta el 12 de abril de 2007), llevaba a cabo la formación ocupacional dirigida a trabajadores desempleados.

Este plan ponderaba la importancia de su actuación en la reinserción profesional de aquellas personas en situación de paro cuya permanencia en el mismo era una dificultad adicional para volver a ocupar un puesto en el mercado de trabajo, incidiendo específicamente en trabajadores desempleados que carecieran de formación profesional específica o bien su cualificación fuera insuficiente o inadecuada. La pretensión era proporcionarles las cualificaciones requeridas por el sistema productivo del mercado con el fin de insertarles laboralmente, a la vez que establecía preferencias de participación de las acciones formativas a favor de determinados colectivos desempleados como los perceptores de prestación o subsidio, desempleados de larga duración, y desempleados con especiales dificultades para su reinserción laboral, así como desempleados con riesgo de exclusión social.

Frente a esta formación ocupacional para el empleo, la formación continua se articuló a través de los Acuerdos Nacionales sobre Formación Continua suscritos entre las organizaciones empresariales y sindicales más representativas (CEOE, CEPYME, UGT Y CCOO) y el Acuerdo Tripartito sobre Formación Continua firmado por las citadas organizaciones y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Es a partir de este año 2003 cuando se promulga el Real Decreto 1046/2003⁷⁹ de 1 de Agosto mediante el cual se procede a revisar el sistema e introducir ajustes y mejoras derivadas de la necesidad de ampliar el sistema a las PYMES y también al cumplimiento de las sentencias del tribunal constitucional 95/2002 de 25 de abril y 190/2002 de 17 de diciembre⁸⁰ sobre la delimitación de los supuestos en los que la gestión o ejecución de las acciones formativas correspondería al estado o las comunidades autónomas.

El modelo integral de formación profesional para el empleo iba a tener lugar en 2006, cuando el Gobierno y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas suscribieron el Acuerdo de Formación Profesional para el Empleo, cuyos fines y principios se tuvieron en

⁷⁹Se intenta en esta norma regular las distintas iniciativas de formación que constituyen el subsistema de formación continua, el régimen de funcionamiento y su financiación, así como la estructura organizativa y de participación del subsistema.

⁸⁰Como ya se ha dicho, la mayor parte de las sentencias por causas de la formación para el empleo en España, (en sede constitucional) tienen como causa de la litis las competencias autonómicas. La mayoría de ellas proviene de Cataluña. Se analizarán más adelante.

cuenta de manera exhaustiva en la elaboración del ya mencionado Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, consensuando todas las posiciones para integrar en la línea de lo establecido en la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de Junio, de Las Cualificaciones y de la Formación Profesional, la formación ocupacional y la continua, y de que ambas estuvieran orientadas al empleo.

Esta ley orgánica establece el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales que facilita el avance hacia un enfoque de aprendizaje permanente de los trabajadores y hacia la integración de las distintas ofertas de formación profesional existentes en aquel momento (formación reglada, formación ocupacional y formación continua), avanzando también en el reconocimiento y la acreditación de las competencias profesionales que se pudieran haber adquirido tanto a través de procesos formativos formales como de procesos formativos no formales, así como por medio de la experiencia laboral, e introduce la evaluación y la mejora de la calidad como acción propia del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional, con el claro objetivo de proporcionar una información y evaluación oportuna y veraz sobre el funcionamiento y alcance de dicho sistema⁸¹ y sobre la

⁸¹ A tales efectos, la Ley configura un Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales como eje institucional del sistema, cuya función se completa con el procedimiento de acreditación de dichas cualificaciones, sistema que no supone, en ningún caso, la regulación del ejercicio de las profesiones tituladas.

adecuación a las necesidades formativas de cada individuo y a las del sistema productivo del mercado de trabajo, entendiendo de manera expresa el mercado de trabajo como un conjunto productivo del nivel europeo y no sólo nacional, en virtud del principio de libre circulación de trabajadores. Dicha evaluación tendrá la finalidad básica de garantizar la eficacia de las acciones que se incluyen en la ley y su adecuación permanente a las necesidades del mercado de trabajo, correspondiendo al Gobierno el establecimiento y coordinación de los procesos de evaluación del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional, previa consulta al Consejo General de la Formación Profesional. Todo ello por supuesto sin perjuicio de las competencias atribuidas a las comunidades autónomas.

De igual modo establece que las administraciones públicas deben garantizar, en sus respectivos ámbitos la calidad de las ofertas formativas, y cooperarán en la definición y desarrollo de los procesos de valoración del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional, proporcionando los datos que se les requieran para correspondiente evaluación de carácter nacional.

Este nuevo impulso legislativo, que se genera a raíz del III Acuerdo Nacional para la formación profesional continua, es el que provoca nuestro actual sistema integral de Formación para el Empleo, unificador de los diferentes sistemas de formación no reglada en un

único sistema, el de formación profesional para el empleo, que no obstante, veremos más adelante que también posee sus propias especificaciones, que afectan a la pretendida unidad del sistema. En todo caso, el sistema se ha revelado fuerte y eficaz, al menos si analizamos la trayectoria de la formación en España, adecuando el sistema a la normativa europea, a las necesidades de la sociedad y adaptándolo a los tiempos actuales.

En el año 2003 por Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, la formación ocupacional y la formación continua se situarán en el centro de las políticas de ámbito laboral que mejor podrían contribuir a conseguir los objetivos de empleo dentro de un sistema definido como el *conjunto de estructuras, medidas y acciones necesarias para promover y desarrollar la política de empleo*.⁸²

Este Sistema Nacional de Empleo está integrado por el servicio público de empleo estatal y por los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas.

En la regulación del Subsistema de Formación Profesional para el Empleo se toma en consideración la Estrategia de Lisboa, que calificó el aprendizaje permanente como un pilar fundamental de la estrategia de empleo en una economía basada en el conocimiento. En esta línea,

⁸²Real Decreto 1722 /2007, de 21 de diciembre, exposición de motivos.

el Consejo Europeo de junio de 2005 planteó la necesidad de relanzar la Estrategia de Lisboa y aprobó las directrices integradas para el crecimiento y el empleo 2005-2008, entre las que se incluye la dirigida a adaptar los sistemas de educación y de formación a las nuevas necesidades en materia de competencias.

Fue necesario, por supuesto, tener en cuenta determinados elementos relevantes de nuestra realidad sociopolítica, tal como conjugar la realidad autonómica del Estado español y la inserción de la formación en la negociación colectiva de carácter sectorial estatal, creando un marco de referencia en los planes estatal y autonómico, así como el plano sectorial y de la empresa.

Así, España alcanza un sistema integral de formación profesional para el empleo, cuyo modelo respeta la competencia de gestión de las comunidades autónomas y avanza en la cooperación entre las administraciones autonómicas y la administración General del Estado, a la vez que reconoce el papel importante de los interlocutores sociales, a través de la negociación colectiva estatal, para garantizar la adquisición de competencias por los trabajadores en sectores económicos distintos a los que despliegan su actividad con el fin de reaccionar o anticiparse a eventuales situaciones de crisis. Como indica DÍAZ ZABALA, *este reconocimiento permitirá a los trabajadores*

*motivarse y moverse no sólo entre los distintos países, sino también entre los distintos sistemas de aprendizaje.*⁸³

Podemos definir como características esenciales que presenta el modelo español de formación, por un lado la integración de los tres subsistemas de formación que coexisten dentro del mismo, y por otro lado la formación basada en competencias. La finalidad del sistema es permitir y procurar que los trabajadores y trabajadoras encuentren una correspondencia entre sus saberes y sus cualificaciones profesionales y por medio del aprendizaje modular vayan construyendo sus itinerarios formativos personales en base a competencias reconocidas e identificables dentro del sistema.

⁸³ DÍAZ ZABALA, J.M. "*El futuro de la formación continua en España: hacia un nuevo modelo de gestión*". Madrid, Fundación tripartita para la formación en el empleo, 2004.

3.- La política de formación profesional para el empleo: marco institucional de la formación profesional para el empleo desde la perspectiva europea.⁸⁴

3.1.-Introducción

No es mi pretensión en este capítulo *exprimir* el sistema europeo de formación profesional para el empleo, de tal forma que se ofrezca al

⁸⁴Es difícil hablar de políticas europeas relativas a la formación, ya que la Unión Europea emite contenidos reglamentarios pero también no vinculantes, lo que puede llevar a opinar, como es el caso de PEDRAZA, que *"la Unión Europea no tiene una política de empleo, sino un conjunto de acciones relativas al empleo y múltiples recomendaciones referidas al mercado de trabajo"*. Bonifacio Pedraza, *"La formación profesional en el entorno de la Unión Europea"*. OEI-Revista Iberoamericana de Educación, 26 junio 2002. En una postura más abierta, BLÁZQUEZ define las políticas de educación, que relaciona directamente con la formación, como *"El conjunto de medidas que recogen las enseñanzas que capacitan a los ciudadanos, y deben aportar la preparación precisa para la actividad laboral en un campo concreto."* (Eva María Blázquez Agudo. *"El sistema de formación profesional para el empleo: hacia la creación de un derecho laboral"* Aranzadi, Pamplona 2012.), idea que nos conduce a la formación como base de entrada al mundo laboral y a la empleabilidad, que en la Unión Europea se establece dentro de un único espacio en el que los trabajadores disponen de libertad de movimiento, y que consecuentemente, deben formar parte de políticas de empleo suscritas, compartidas y desarrolladas por todos los estados miembros, al menos en un desarrollo ideal.

lector un análisis exhaustivo, pormenorizado y específico de la normativa europea referida a la formación continua o formación ocupacional, hoy llamada formación profesional para el empleo.

El aspecto que considero más importante en el apartado de la formación en España es la aparición del subsistema para la formación profesional para el empleo, - formación integradora de la formación continua y ocupacional, y subsistema que constituye el corazón de este estudio-, que aparece con el IV Acuerdo Nacional de Formación y queda totalmente establecido con el Real Decreto 385/2007. Por ello, este apartado dedicado a la perspectiva europea arranca con el Tratado de la Unión Europea de 1992, y posteriores actuaciones que fueron informando a nuestro sistema nacional.

La importancia -en todos los países miembros- de la Formación Profesional en las dos últimas décadas ha sido creciente. Desde todos los gobiernos europeos se ha consolidado la idea de que el empleo, y más aún, el empleo de calidad, depende directamente de la formación. De la formación depende la cualificación profesional, la adaptabilidad del trabajador, la competitividad empresarial, y la riqueza productiva de un país. Entre los ejemplos que colocan a la formación profesional en una posición instrumental en relación con el derecho al trabajo desde los gobiernos europeos, observamos que en la Constitución portuguesa de 1976, inmediatamente después de reconocer el derecho al trabajo (en su artículo 51.1) se establecen las

obligaciones del estado para con el mismo, iniciando políticas económicas y sociales dirigidas al pleno empleo, la seguridad en el trabajo, la igualdad de oportunidades y la formación profesional de los trabajadores.

Esta línea es mayoritaria en los países miembros. Sin embargo, todo ello supone o pronostica -y además con el beneplácito y el impulso europeo- que el papel o función del Derecho del Trabajo va a cambiar drásticamente. Y ello, porque si el derecho del trabajo nace como una herramienta de la clase trabajadora para poder regular sus relaciones con los poseedores del capital, y evoluciona hasta un sistema jurídico capaz de regular a trabajadores y empresarios, parece que ahora esta nueva tendencia -que da a la formación y al empleo tantísima importancia-, vaya a provocar que el derecho del trabajo acabe siendo una simple herramienta -sobre todo política y sujeta al devenir económico-, de política de empleo. Como acertadamente señala GORELLI HERNÁNDEZ⁸⁵, *comienza así una transición del Derecho del Trabajo hacia el Derecho del Mercado de Trabajo o el Derecho del Empleo*, idea que aparece explícita y meridiana en el preámbulo de la Ley 3/2012, al supeditar la necesidad de una reforma que *proporcione un horizonte de seguridad jurídica y confianza en el que desenvolverse con certeza para conseguir recuperar el empleo*.⁸⁶

⁸⁵ GORELLI HERNÁNDEZ, J. "La Política De Empleo De La Unión Europea". Ponencia Universidad de Huelva, 2013

⁸⁶ Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.

Tanto la formación, como la adaptabilidad y la promoción laboral, son aspectos necesarios para un correcto desarrollo del trabajo tal y como lo entendemos, pero todo ello no puede subordinar el Derecho del Trabajo a un derecho oportunista o meramente económico. La Ley 3/2012 afianza este camino y va más allá, al reforzar el poder del empresario como instrumento elegido para solucionar la crisis, como presupuesto de recuperación, lo que provoca, como indica acertadamente PALOMEQUE, *un deterioro parcial de la posición contractual de los trabajadores en la empresa*⁸⁷, solución que partió del poder omnímodo del partido popular en uso de su mayoría absoluta, sin concierto social y con la oposición total de los sindicatos.

Estoy plenamente de acuerdo con ALVARADO en que *en tiempos de crisis económica y financiera, es deseable que toda reforma laboral se consiga con audiencia y negociación de los agentes sociales, en tanto que es preciso el esfuerzo y la unión en la misma dirección para recuperar los niveles de empleabilidad perdidos.*⁸⁸ Y basta cotejar datos estadísticos para comprobar que la mera demostración de fuerza político-legislativa de signo liberal, que recibieron con aplauso los empresarios y con estupor los trabajadores, no ha producido nada de lo que anunciaba. En el momento de entrar en vigor la reforma de la

⁸⁷AAVV. *La regulación del mercado laboral, un análisis de la Ley 3/2012 y de los aspectos laborales del Real Decreto-Ley 20/2012*. Lex Nova, Valladolid, 2012

⁸⁸ALVARADO CAYCHO, G. AAVV. *La reforma laboral 2012. Su impacto en la economía y el empleo*. Dykinson, Madrid 2013.

Ley 3/2012, la tasa de paro en España era de 24,79%. En el primer trimestre de 2014 -dos años y medio tras la reforma-, era de 25,93%.

En el cuarto trimestre de 2014 era del 23,70%.⁸⁹ La pretensión, la utilidad, las iniciativas y los resultados quedan anulados por los datos que aquí se acaban de exponer. De hecho, no sólo el paro se ha mantenido, sino que a medida que el tiempo pasa, comienza a cambiar de desempleo coyuntural al denominado *desempleo estructural*, productor de desempleados de difícil reinserción en el mercado laboral.⁹⁰

La libre elección de ocupación u oficio y el derecho al trabajo, no pueden concebirse sin un sistema de Formación Profesional que dote a los trabajadores de instrumentos suficientes para alcanzar la total y necesaria cualificación necesaria y las herramientas y habilidades necesarias para su progreso y adaptación al actual mercado de trabajo, y en este sentido resalta el Tratado de La Unión Europea en su artículo 3 la importancia de la existencia de una población activa cualificada, apta para desarrollar su función natural dentro del mundo globalizado en el que nos movemos, en continuo avance,⁹¹ a la vez que

⁸⁹Fuente: Encuesta de Población Activa (EPA) Instituto Nacional de Estadística.

⁹⁰En la teoría marxista, el desempleo estructural es aquél desempleo no deseado, constante a largo plazo, y al que las medidas de ajuste económico no afectan.

⁹¹El artículo 3 del Tratado La Unión Europea dicta que la Unión establecerá un mercado interior. De igual manera, obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un

se recalca que la labor de la Formación Profesional no sólo tiene esta vertiente académica, debe además, procurar y proporcionar un mayor y mejor nivel de vida de los ciudadanos, y por tanto, funcionar como cohesionador económico y social, acercando y aumentando las posibilidades de crecimiento personal y laboral a todos, a la vez que fomenta el empleo digno y duradero. Como señalan DE PABLOS y MARTÍNEZ,⁹² *El empleo es una meta y es un recurso a la vez*, en tanto en cuanto su papel es esencial para que la Unión Europea pueda existir y desarrollarse correctamente, dentro de sus objetivos de crecimiento y también de cohesión, ya que la falta de empleo, y más aún, las tasas elevadísimas que algunos países de Europa sufren actualmente, pueden tener -y de hecho las tendrán-, consecuencias variadas o incluso sorprendentes en el futuro, pero lo cierto es que diferencias entre ciudadanos con trabajo y ciudadanos sin trabajo ni perspectiva de trabajo, entre *pudientes y subsidiados*, conducirán (de hecho ya está ocurriendo) a la falta de cohesión social, lo cual seguro acarreará que si no hay un cambio radical en las políticas de empleo y formación, en la complejidad del palimpsesto del territorio europeo muchos aspectos de nuestro mundo y de su futuro deriven en

crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, y en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social.

⁹²DE PABLOS J.C y MARTÍNEZ A. "La Estrategia Europea de Empleo: Historia, consolidación y claves de interpretación" Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración nº 77

confusión, en falta de enfoque, y en negación a reconocernos entre miembros como iguales. El empleo y la falta del mismo unen y separan, de igual forma que la formación y su carencia.

La Unión Europea lleva años trabajando para potenciar la formación, pero ahora es necesario algo más que la potenciación, o incluso que la preocupación. Es el momento de la *obligación y el cumplimiento*, es necesaria, como señalan DE PABLOS y MARTÍNEZ,⁹³ *la activa participación de todos en la común tarea de la construcción europea*, a fin de alcanzar esa sociedad que se promulga creadora de riqueza y sita en la era del conocimiento.

3.2.-Formación, producción y empleo en las políticas de la Unión Europea.

En las páginas siguientes se estudia la evolución de las políticas de empleo en la Unión Europea, desde el *Libro Blanco sobre Formación* hasta el Plan de Empleo 2014-2020, y se analiza el concepto de *flexiguridad*, o *flexiseguridad*. Las diferentes políticas de empleo, bien en forma de Consejos, Estrategias o Tratados, se expone de manera cronológica, a fin de poder analizar los posibles cambios y evoluciones del sistema europeo de formación y empleo.

⁹³Ibídem

La política social y de empleo de la Unión Europea tiene como objetivo la promoción del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, una protección social adecuada, el permanente diálogo con los interlocutores sociales, el desarrollo de recursos humanos que puedan garantizar un nivel de empleo elevado y duradero y la lucha contra la exclusión, aspectos que son la esencia de la Estrategia Europea de Empleo.

A medida que ha avanzado el desempleo, ha avanzado la preocupación en Europa por regular el factor empleo-formación, ha ocurrido, como acertadamente señala LÁZARO LORENTE, *en tanto que se convierte en un problema social*,⁹⁴ de tal manera que el discurso obliga a que esta política esté orientada a la creación de puestos de trabajo de calidad y de una visión del mercado laboral amplia, que permita su reforma y adecuación a los cambios del mercado, siendo además necesario que las mejoras que pueda producir el crecimiento sea generales, esto es, alcancen a toda la sociedad y también a todas las regiones de la Unión Europea, todo ello, como sugieren varios autores,⁹⁵ poniendo más atención en los puntos comunes que en particularidades, a fin de establecer un debate *européo* productivo.

⁹⁴AAVV, "Educación, empleo y formación profesional en la Unión Europea". UV, Valencia, 1999.

⁹⁵Valga por todos W. HEIDEMANN, C. ZEUNER, "Le dialogue social et la formation continue en Europe: nouveaux défis pour les syndicats" Sigma, Berlín 1994.

Este aspecto de generalización de las ventajas del crecimiento constituyen el principal objetivo de la Agenda Social. La Estrategia Europea de Empleo apunta a la creación de más y mejores puestos de trabajo en toda la unión europea, y tiene su expresión en La Estrategia de Crecimiento Europa 2020.⁹⁶ Corresponde a la Agencia Social, en desarrollo de la Estrategia Europea de Empleo desarrollar las políticas originadas en Lisboa, Luxemburgo, y Ámsterdam referentes al empleo,⁹⁷ y siempre desde el punto de vista de la formación de los trabajadores y la producción económica.

La Agenda Social, combinada con la Estrategia Europea de Empleo, recoge los objetivos de solidaridad y prosperidad, dando prioridad al empleo, a la lucha contra la pobreza y a la promoción de la igualdad de oportunidades. Es idea básica de esta agenda el diálogo entre los interlocutores sociales y el desarrollo de los recursos humanos para poder garantizar un nivel de empleo elevado y también duradero.

Se trata como ya hemos visto, de combinar de la manera más óptima posible la formación de los trabajadores y la productividad económica,

⁹⁶Las tres iniciativas básicas de Europa 2020 para el ámbito del empleo son; aumentar las oportunidades de los jóvenes para encontrar trabajo, impulsar reformas del mercado laboral y ayudar a tener la capacitación correcta para futuros trabajos, e intensificar los esfuerzos para alcanzar el objetivo acordado por el modelo que han de sacar al 20 millones de personas de la pobreza y la exclusión de aquí a 2020.

⁹⁷En los puntos siguientes se abordan estas políticas de manera específica.

para conseguir un mayor nivel de empleo y que este empleo sea de mayor calidad y duración.⁹⁸ De esta manera, si seguimos la línea argumental que sobre la formación profesional para el empleo articula la Unión Europea y que establece que la formación puede condicionar la productividad y la creación de empleo, habrá que dotar -necesariamente- de la regular y suficiente financiación a los miembros, a fin de que estos objetivos puedan materializarse de manera conjunta y de forma que el espacio único de trabajo europeo pueda alcanzarse plenamente, o al menos vislumbrarse, todo ello bajo el signo de la cohesión social.

En este sentido, cabe destacar el programa PROGRESS,⁹⁹ que financió desde el año 2007 hasta el 2013 actividades de análisis y aprendizaje mutuo, de difusión y de ayudas a los principales actores.

⁹⁸Se constata cómo tanto desde la Unión Europea como desde España, las políticas de empleo hacen especial hincapié en la formación de los trabajadores y la productividad de las empresas como un binomio que se relacionan de manera proporcional y natural. Sin embargo este binomio no corren a la misma velocidad en todos los países de Europa, a la vista de la productividad que arroja cada uno de ellos y de la cantidad y calidad de formación impartida en cada estado miembro. Si la relación entre formación y productividad como condicionantes de la creación de empleo es cierta, será necesario aumentar aquellas para que éste crezca.

⁹⁹El programa PROGRESS es un instrumento financiero de apoyo al desarrollo y la coordinación de políticas de la UE en los cinco ámbitos siguientes: Empleo, inclusión y protección social, condiciones de trabajo, no discriminación, igualdad de género. PROGRESS está abierto a países de la unión europea, a países candidatos potenciales, y a países de la AELC/EEE (Noruega, Islandia y Liechtenstein).

Ha constituido la principal ayuda hasta la fecha, y se dividió en cinco partes; la primera y más importante, como no podía ser de otro modo, el empleo. Tras el empleo le seguían la protección e integración social, las condiciones de trabajo, la no discriminación, y la diversidad y la igualdad de género.

Todas estas actuaciones van dirigidas no sólo a la formación, sino a todo el conjunto de elementos que condicionan, en primer lugar, el posible acceso al mercado de trabajo y de tal manera que este acceso se produzca en una situación de mínima cualificación profesional, y en segundo lugar, que los trabajadores sean capaces de poder mantener un empleo estable, duradero y de calidad, a la vez que continúan recibiendo una formación profesional permanente a lo largo de toda su vida, que les permita no sólo mantenerse y evolucionar en su puesto de trabajo, sino también flexibilizar sus aspiraciones dentro del mercado de trabajo cambiando de puesto, bien por necesidades económicas, sociales o políticas en un momento dado, o por aspiraciones personales del trabajador o la trabajadora.

El fondo social europeo proveyó con casi 80.000 millones de euros desde el año 2007 hasta el 2013, con el afán de fomentar las oportunidades de empleo pero también promoviendo la movilidad profesional y la movilidad geográfica de los trabajadores de todos los estados miembros.

En todo caso, la persecución de ese ideal de pleno empleo, que además considere el *empleo* como algo más que la mera ocupación de un puesto de trabajo, esto es, desechando el empleo precario, o el empleo no deseado, sino un empleo digno y *deseado*, para el que una persona se prepara y en el que pone sus aspiraciones, parece hoy más una aspiración romántica que un objetivo futurible, a la vista del camino y situación actual de la Unión Europea, o al menos, de nuestro país, y del resto de países del sur de Europa.

Parece poco probable que a corto plazo -no me aventuro a hablar del medio ni del largo plazo, porque los cambios actuales son vertiginosos, o al menos a mí me lo parecen-, se vaya a conseguir pleno empleo para todos los ciudadanos, y ni siquiera, "*En el sentido keynesiano y clásico con que suele entenderse el concepto de pleno empleo*",¹⁰⁰ esto es, considerando una baja de desempleo un valor asimilable al pleno empleo, lo cual nos aboca a la premisa económica y social de que una cierta tasa de desempleo es siempre un factor inherente a nuestro sistema actual de mercado de trabajo y mercado productivo, y quizás a una nueva premisa que es capaz de aceptar mercados de trabajo que funcionan o son *soportables*, con tasas superiores al 15% o 20%, como está ocurriendo en España, Grecia, Croacia, Italia, Portugal, Chipre... en

¹⁰⁰A.A.V.V. "*La sociedad del desempleo: por un trabajo diferente*". Colección Cristianisme i Justícia, Barcelona 1989

lo que parece ser cada vez la medida que separa la Unión Europea en dos Europas con distinto crecimiento, cohesión y nivel de vida.

3.3. El Libro Blanco sobre la educación y la formación: 1993.La Estrategia de Essen: 1994.

3.3.1 El Libro Blanco sobre la educación y la formación: 1993.

En 1993, Jacques Delors, Presidente de la Unión Europea, redactó un documento titulado "*Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*".¹⁰¹ Delors trabajó en este libro por un motivo principal; la gran tasa de desempleo que existía en aquel momento,¹⁰² y para combatirlo exponía varias ideas, algunas de ellas

¹⁰¹Boletín de Las Comunidades Europeas 6/93, Libro Blanco. (Comisión de las Comunidades Europeas)

¹⁰²Las tasas de desempleo en Europa a finales del año 1993 eran las siguientes: España 22%, Alemania 8,5%, Reino Unido, Francia e Italia, 10,5%, Portugal 7%y Grecia 9% siendo la tasa media en la zona euro del 11%. (Fuente, Eurostat). Alemania y Reino Unido han bajado (en el año 2014), su tasa de desempleo respecto al año 1993, mientras que España e Italia la han aumentado, Francia sigue igual pero Portugal la ha doblado y Grecia la ha triplicado. La tasa promedio más alta en la etapa 1980-2010 la tiene España (un 16,4%), y hasta el 2010 era el único país que había superado el 20%. (Fuente: Eurostat). Si comparamos estos datos con el

de carácter económico, y otras, las que más interés tienen en este estudio, referentes a la formación. Para Delors era fundamental *apostar por educación y la formación a lo largo de toda la vida*, y figuraba como primera prioridad de acción al servicio del empleo. Delors señala como principio fundamental actuar al servicio del empleo, y reflexiona acerca del desequilibrio entre la capacidad de la Unión Europea crear riqueza y mantener un empleo acorde a este crecimiento. (*"La Unión Europea ha logrado aumentar la riqueza que produce pero sin embargo no ha podido extender las posibilidades de empleo en relación directa a este aumento de riqueza"*.) Por ejemplo Alemania y España desde el año 1980 hasta 1993 habían tenido un crecimiento comparable, del orden del 2%, sin embargo la tasa de desempleo media en Alemania era del 6% y en España del 16%. En ese mismo periodo, el reino unido Francia Bélgica o Italia tenían un nivel medio de desempleo comparable, del orden del 9%, mientras que su crecimiento tenía un promedio del 2%. Para Delors, estas divergencias deben enseñarnos cómo acometer el problema del desempleo en Europa.

gasto en educación y formación, desde el año 2011 hasta el 2014, la conclusión es deprimente; mientras que en España, junto a Grecia, Chipre, Portugal, Hungría y Rumanía, fue donde más bajo el gasto en educación y en formación (el gasto fue de un 3,8% del PIB) la media europea fue del 6%, y en países como Dinamarca llega al 10%. (Fuente: EFE, Bruselas). Respecto a la formación bonificable los datos son aún más negros; España gasta en este modelo de formación un 50% menos que la media europea. (Fuente AENOA, 2012)

Según el Libro Blanco, el crecimiento no constituye toda la respuesta al problema del desempleo, habrá que tener en cuenta la mayor o menor elasticidad del mercado de trabajo, las especificidades legales o contractuales propias de cada país, la legislación laboral, los sistemas de negociación colectiva, la formación de los trabajadores, y las fórmulas de concertación social que se adopten en cada país, en virtud de lo cual plantea como principio fundamental llevar a cabo una renovación profunda de las políticas de empleo, e instaurar un sistema de educación y de formación a lo largo de toda la vida. El Libro Blanco tenía como pretensión llamar a la reflexión y sentar las bases de un desarrollo sostenible de las economías europeas, a fin de poder competir internacionalmente y crear todos los puestos de trabajo necesarios.

Sin embargo, más de dos décadas después, la situación de crisis de 1993 se ha repetido en la Unión Europea, y especialmente en la zona sur de Europa. Podemos analizar esta situación, en un primer momento, como una evaluación de la incidencia, fuerza, y utilidad del texto del Libro Blanco, y graduarla en poca o nula, y constatar que el grado de aprendizaje y capacidad de respuesta de la Unión Europea frente a este problema está en mínimos y en una situación de contradicción constante y cada vez más acusada entre sus miembros, o bien, por otro lado, situar el Libro Blanco en un contexto en el que su operatividad era casi imposible, sobre todo, y como señala ARAGÓN MEDINA, porque el Libro Blanco *entró en conflicto con la realidad*

*política europea, con escasa viabilidad, frente a la orientación conservadora de una parte importante de los gobiernos comunitarios.*¹⁰³

En todo caso, el Libro Blanco señala el desempleo como causa básica del desequilibrio en la sociedad europea, y lo califica como el problema más grave al que se enfrentará la Unión Europea en el siglo XIX. Prueba de su carácter premonitorio es la situación tras 20 años de su publicación, situación que aún está más enrarecida, por una mayor tasa de desempleo, pero sobre todo por el gran desequilibrio económico y social que ha dado lugar a la llamada "Europa de dos velocidades" o -con un ánimo mucho más peyorativo-, a la aparición de acrónimos como "PIGS"¹⁰⁴ para señalar a Portugal, Italia, Grecia y España.

¹⁰³ ARAGÓN MEDINA, J. "El debate sobre el empleo en Europa: propuestas y contradicciones del Libro Blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo". Cuadernos de relaciones laborales nº 5, Ed. Complutense, Madrid, 1994

¹⁰⁴ El "Financial Times" ha utilizado este acrónimo en numerosas ocasiones, al igual que lo han hecho *Newsweek*, *The Economist* o *TheTimes*. En septiembre de 2008 Portugal protestó por primera vez frente al Financial Times por la utilización de este vocablo en un artículo titulado "Pigs in Muck" de 1 de septiembre de 2008. Según crítica del periódico "El País", del mismo día, el diario británico hace un balance de las economías portuguesa, italiana, griega y española, a las que se refiere como "cerdos" (Pigs por sus siglas en inglés). Según el periódico, "es un apodo peyorativo, aunque refleja en gran medida la realidad de estas economías. Hace ocho años, los cerdos llegaron realmente a volar. Sus economías se dispararon después de unirse a la eurozona. (...) Ahora los cerdos están cayendo de nuevo a tierra". (sic.)

Este tipo de situaciones las sigue señalando el propio Delors, al decir que los periodos de crisis siempre han estado presentes, pero existía por parte de los países un *sentimiento de comunidad que permitía encontrar soluciones conjuntas, no como ahora que se trabaja en torno al eje franco-alemán no en el plano institucional.*¹⁰⁵

Pensemos que el Libro Blanco produjo que la Unión Europea se plantease por vez primera como ente *continental* más que como una simple suma de países, esto es, de manera *institucional*, que era necesario garantizar puestos de trabajo duraderos, pero también "*mejores oportunidades para las personas desfavorecidas en busca de empleo*" como señala TERRADILLOS ORMAECHEA,¹⁰⁶ o la Unión Europea vería peligrar su integridad, tal y como parecen advertir las actuales corrientes que ya abiertamente se denominan eurófobos y que cada vez consiguen más votos, contribuyendo al desequilibrio entre países, que contribuye a su vez al desequilibrio entre creación de riqueza y creación de empleo en la Unión Europea, ya que como indica Delors, debemos crear empleos para asegurar el porvenir; si el empleo cae, la Unión Europea verá amenazados sus sistemas de protección social, la integración social y la igualdad, y usando sus palabras, "*Nada*

¹⁰⁵Entrevista a J.Delors: "*Europa y el euro están al borde del abismo*". El País, 19 de agosto de 2011

¹⁰⁶E. TERRADILLOS ORMAECHEA. "*Validez y límites del método abierto de coordinación en la política de empleo comunitaria*" Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, Nº 72, 2008

sería más peligroso para Europa que mantener hábitos que alimentan la resignación y la pasividad frente al empleo".¹⁰⁷

En el capítulo dedicado específicamente a la formación, el Libro Blanco definió la formación como el *catalizador* de una sociedad en fase de transformación, esto es, como un factor que con su presencia o intervención es capaz de hacer reaccionar un conjunto de factores, en este caso, el crecimiento, la competitividad y la cohesión social, y al mismo tiempo, expuso las exigencias de cambio acuciantes del sistema de formación de la sociedad europea de 1993. La formación aparecerá como parte de un combinado necesario para resolver los problemas, y este combinado comprenderá la política industrial y comercial de la Unión Europea, la política de investigación, y la formación, como aspectos básicos necesarios para crear un nuevo modelo de desarrollo, en el que se relacionen apretadamente la educación y la formación, y sus relaciones con la actividad económica y el funcionamiento de las relaciones sociales.

Pensemos que en 1993, Japón y EEUU mantenían una posición de liderazgo económico evidente frente a Europa, y que los datos sobre educación y formación eran esclarecedores; mientras que el segundo ciclo educativo (bachiller) lo finalizaban en Europa una media del 42%,

¹⁰⁷Preámbulo de "*Crecimiento, competitividad y empleo. retos y pistas para entrar en el siglo XXI. Libro Blanco.*" Boletín de las Comunidades Europeas, suplemento 6/93

en EEUU era el 75% y en Japón el 90%, y la proporción de jóvenes¹⁰⁸ en la enseñanza superior (Universidad y ciclos de formación profesional grado superior) era del 30% en Europa, frente al 70% en EEUU y el 50% en Japón.¹⁰⁹ Por ello se defiende y promulga una potenciación del sistema formativo, a fin de aumentar la competitividad y el nivel de empleo. Esta idea se plasmó en una serie de medidas que debían actuar en tres planos diferentes: la lucha contra el paro mediante la formación, el relanzamiento de la competitividad, y el desarrollo de un crecimiento que aportara más puestos de trabajo.

Sin embargo, estos tres planos han permanecido inamovibles, o acaso, en varios países han empeorado, como es nuestro país, y ello por varias razones, tales como una falta de programación y financiación suficiente para la formación, falta de inversiones en capital humano, y

¹⁰⁸Consciente del problema del paro juvenil, y de la existencia de una gran bolsa de población que terminaba sus estudios sin haber adquirido un diploma profesional, Delors propone la creación progresiva de un dispositivo que dé acceso a todos a una formación reconocida profesionalmente y que prioritariamente vaya acompañada por una estancia en una empresa. Esta formación en alternancia ha comenzado en nuestro país apenas hace un año, en el 2013. Hasta entonces la formación ocupacional, -aquella dedicada a los trabajadores desempleados y que pretende dotarles de unos conocimientos profesionales que les permitan trabajar de manera eficaz-, se limitaba a cursos teóricos o prácticos, pero sin alternancia con estancia en empresas. La totalidad de las horas del curso eran impartidas de manera " magistral" por el docente correspondiente, salvo ciertos cursos de oficios básicos, como fontanería, instalaciones eléctricas, automoción... En este momento, los cursos de formación para el empleo que se imparten en nuestra comunidad autónoma (Valencia), son ya en su mayoría, cursos de formación en alternancia.

¹⁰⁹Fuente: EuroEFE, Parlamento Europeo.

principalmente, porque desde la Unión Europea no se ha contemplado la competitividad dentro de la escala *global* en la que está inserta, el Libro Blanco no contempló este aspecto, y como la competencia de otros países comenzaba a inundar nuestros mercados con productos y procesos mucho más baratos, lo que ha conducido a que las empresas europeas tengan su mano de obra *fuera* de Europa. Como indica ARAGÓN MEDINA,¹¹⁰ el Libro Blanco no dio ninguna respuesta concreta a las *"nuevas reglas de juego de la competencia a nivel internacional, en un periodo en el que la mundialización ha roto con los equilibrios de mercado existentes y con las regulaciones que desde los estados permitían asegurar procesos de redistribución, que a su vez sustentaban importantes bases de cohesión social"*.

En todo caso, el Libro Blanco se plantea como un modelo de estrategia a largo plazo, conformador de un espacio europeo cohesionado, y capaz de hacer crecer y mantener una mayoría de puestos de trabajo duraderos cuyos poseedores posean y amplíen su formación a lo largo de toda la vida, valores irreprochables, que sólo chocan con la visión de la actual economía neoclásica liberal, siempre en cuestión. Tal vez su sentido un poco utópico, y el carácter de Delors hizo que su documento fuera considerado como *"el testamento de la vieja"*

¹¹⁰ ARAGÓN MEDINA, J. *"El debate sobre el empleo en Europa: propuestas y contradicciones del Libro Blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo"*. Cuadernos de relaciones laborales nº 5, Ed. Complutense, Madrid, 1994

socialdemocracia europea", como así señala ARAGÓN MEDINA,¹¹¹ y fuera poca su viabilidad frente a la orientación conservadora de Europa y de sus mercados.

3.3.2 La Estrategia de Essen: 1994.

Un año después de la publicación del Libro Blanco, cuyo título fue *Crecimiento, competitividad y empleo. retos y pistas para entrar en el siglo XXI*, la tasa media de desempleo en la Unión Europea continuaba igual, y el Consejo Europeo mantuvo una reunión en Essen, Alemania, en la que estableció como una de las primeras líneas de actuación el reforzamiento de la estrategia del Libro Blanco de Delors, con el fin desarrollar la competitividad de la economía europea, y avanzaba el descontento y la necesidad de ir más allá del Libro Blanco con una frase simple pero esclarecedora: "*Ante el desempleo todavía intolerablemente elevado, deben crearse más puestos de trabajo para las personas*".¹¹²

¹¹¹Ibídem

¹¹²Punto 1 de la introducción de las Conclusiones de la Presidencia de la reunión de 9 y 10 de diciembre de 1994 del Consejo europeo.

El Consejo de Essen se convirtió en uno de los hitos sobre el estudio y evolución del factor empleo, especialmente mediante el análisis de los sistemas de formación y de sus vías de mejora, pero también al respecto de los costes del trabajo como factor de fomento de empleo, las nuevas áreas de crecimiento de empleo, y una mayor atención a los jóvenes. Para la estrategia que emana de Essen, la recuperación económica -de producirse-, no puede resolver por sí sola los problemas del empleo y del paro en Europa, por lo que se necesitan

Esfuerzos adicionales para resolver problemas estructurales. Las medidas descritas por el Consejo debían partir del diálogo entre los interlocutores sociales y la política, y cada parte debía asumir su responsabilidad. Para ello, se establecieron varias medidas que tuvieron prolongación hasta el Consejo de Lisboa del año 2000. Estas medidas deberían abarcar cinco ámbitos principalmente.

El primero de ellos es el fomento de las inversiones¹¹³ en la formación profesional. La cualificación profesional, en particular de los jóvenes,

¹¹³Las subvenciones para formación para el empleo en nuestro país descienden cada año que pasa. Como docente en formación profesional para el empleo, he visto disminuir la cantidad de cursos que se imparten de manera drástica. Actualmente para un curso de formación, por ejemplo un curso de creación de páginas web, se ofertan entre uno y dos cursos de quince plazas al año, presentándose varios cientos de interesados a estos cursos, cuando hace 6 años la oferta era de un curso mensual.

El fomento de las inversiones en la formación para el empleo, al igual que ocurre en la formación profesional reglada, lleva varios años se sujeta a la actual política de austeridad y "recortes" que impera en nuestro país. La formación reglada privada o bien cursos de

debe desempeñar un papel clave. El mayor número de personas posible debería recibir una formación profesional y continua en forma de aprendizaje a lo largo de la vida, ya que esto significaría poder adaptarse a los cambios derivados del progreso tecnológico y limitar así el riesgo de perder su puesto de trabajo.

En segundo lugar se lanza el deseo de aumentar la intensidad de creación de empleo sobre todo mediante una organización más flexible de trabajo que corresponda a los deseos de los trabajadores, aunque a su vez se propugna una política salarial que propicie las inversiones generadoras de puestos de trabajo, argumentando que en la actual situación son necesarios ajustes salariales moderados, inferiores al aumento de la productividad.¹¹⁴ Se añade en este punto, como recomendación para la creación de empleo, el fomento de iniciativas, en particular a nivel regional, que generen puestos de

cualificación impartidos por entidades privadas a un elevado coste, son a menudo la única opción para desempleados y jóvenes se quiera acceder por primera vez al mercado de trabajo, y ni siquiera estos les garantiza que puedan obtener un puesto de trabajo acorde a su cualificación.

¹¹⁴Esta idea la hemos oído varias veces en los últimos años en España. "Hay que trabajar más y cobrar menos". Fue notorio cuando la pronunció el presidente de la CEOE, hoy en prisión desde el año 2012. En todo caso, los ajustes no han sido moderados, al menos en los últimos años. Personalmente gano ahora la mitad de lo que ganaba hace 4 años, siendo mi producción exactamente la misma.

trabajo que responden a necesidades nuevas,¹¹⁵ por ejemplo en el ámbito de medio ambiente y de los servicios sociales.¹¹⁶

¹¹⁵ Essen recoge las ideas que Delors ya había expuesto un año antes en su Libro Blanco; exponía Delors que las posibilidades de creación de empleo dependen en gran medida de las estructuras y servicios que existen en cada país, de los estilos de vida, y de los regímenes fiscales en vigor. Y listaba una serie de líneas que podrían promover nuevos empleos, tales como:

- Servicios de proximidad
 - ayuda a domicilio a las personas mayores y con minusvalías, atención sanitaria, preparación de comidas y tareas domésticas.
 - guardería de niños sin escolarizar y, para los escolarizados, fuera de los horarios de clases, incluidos los desplazamientos entre el domicilio y la escuela
 - asistencia a jóvenes en dificultad, mediante apoyo escolar, oferta de ocio - especialmente deporte-, y acompañamiento de los más desfavorecidos
 - seguridad de edificios de viviendas
 - mantener los comercios de proximidad en las zonas rurales y también en los barrios periféricos.
- Medios audiovisuales, Ocio y cultura, Mejora de las condiciones de vida
 - renovación de barrios y viviendas antiguos para mejorar las comodidades (equipamiento sanitario, aislamiento contra ruidos) y la seguridad
 - desarrollo de transportes colectivos locales más cómodos, más frecuentes, accesibles (minusválidos) y seguros, y oferta de nuevos servicios, como los taxis colectivos en zonas rurales.
- Protección del medio ambiente
 - mantenimiento de zonas naturales y de espacios públicos (reciclaje local de residuos)
 - tratamiento de aguas y saneamiento de zonas contaminadas
 - control de las normas de calidad
 - equipamientos que ahorren energía, especialmente para los hogares.

¹¹⁶ Nada más lejos de nuestra realidad a fecha de hoy (2014), en la que los servicios sociales han sido literalmente desmontados y la dedicación al medio ambiente ha sido devastadora,

En tercer lugar se aboga por una mayor eficacia de la política aplicable al mercado laboral. Hay que mantener el estímulo personal de esforzarse constantemente por buscar un empleo dentro del mercado laboral, y este estímulo se generará cuando la política laboral pase de ser pasiva a activa. La lucha contra el empleo de larga duración debe ser una de las prioridades de la política laboral.

Por último, se refuerzan las medidas a favor de grupos desfavorecidos frente al empleo, especialmente jóvenes, mujeres, y desempleados mayores de 50 años.

La implementación de estas prioridades se realizaba por vez primera haciendo hincapié en el desempleo, y como señala PEREA ACOSTA,¹¹⁷ "*objetivándolas necesidades en la lucha contra el desempleo*", y definiendo la hoja de ruta que las directrices de empleo iban a seguir en adelante. Pero además, desde Essen se iba a instaurar -por primera vez-, un proceso de seguimiento y control de la evolución del empleo en los estados miembros. El Consejo Europeo instó a los estados

pues basta constatar el nuevo gravamen sobre energía solar térmica a favor de las hidroeléctricas, por ejemplo.

¹¹⁷E. PEREA ACOSTA, (coor), "*La política de Empleo de la Unión Europea (I) La Estrategia europea de Empleo*" Ed: Consejería de Empleo y desarrollo Tecnológico. Dirección General de Empleo e Inserción. Sevilla, 2000.

miembros¹¹⁸ a que aplicara estas recomendaciones en sus políticas nacionales y pidió a la Comisión que siguiera con atención la evolución del empleo, presentándose por primera vez en diciembre de 1995 un informe sobre los nuevos avances logrados en el mercado laboral, que fue seguido a partir de entonces por un modelo de estrategia para el empleo de carácter intergubernamental y conjunto.

3.4.- La Estrategia Europea de Empleo

Podemos situar el origen práctico de la Estrategia Europea de Empleo en 1997,¹¹⁹ momento en que los estados miembros de la Unión Europea decidieron establecer un conjunto de objetivos para las políticas de empleo que fueran comunes a todos ellos, a la vez que se

¹¹⁸Nótese que la referencia no era a la Unión Europea como entidad supranacional, sino a los *estados miembros*, aspecto histórico que establecía por vez primera una estrategia de coordinación de las políticas europeas de empleo, perspectiva que unos años antes hubiera chocado de frente con la cesión de soberanía por parte de los estados miembros y con la realidad conceptual de entender el empleo como una competencia estatal, respecto a la cual la Comunidad Europea no tenía voz.

¹¹⁹En 1997 se introduce en el tratado de la Unión Europea un nuevo título llamado *empleo*. Con el fin de coordinar las políticas nacionales en materia de empleo los jefes de estado lanzaron la Estrategia Europea de Empleo en la Cumbre Europea de Luxemburgo sobre el Empleo. Incidiendo en la igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo europeo y la capacidad de inserción profesional, la EEE estableció además una vigilancia multilateral entre los estados miembros.

estableció un procedimiento de control que consistía en hacer un seguimiento anual de estas políticas de empleo, firmando el Tratado de Ámsterdam que recogía el testigo de Essen, estudiado en el punto anterior.

Dado que en materia de empleo cada estado miembro mantenía sus competencias principales, en aquel momento el papel de la Unión Europea se limitaba a asesorar, controlar y coordinar la elaboración de las políticas, si bien los estados miembros podían recurrir al apoyo del Fondo Social Europeo¹²⁰ para aplicar las políticas de empleo

¹²⁰ Desde el tratado de Roma el empleo ha sido uno de los objetivos de la Unión Europea, y desde entonces el Fondo Social Europeo ha sido un instrumento de ayuda para fomentar el empleo y la movilidad de los trabajadores. El FSE es el principal instrumento con el que Europa apoya la creación de empleo, ayuda a las personas a conseguir mejores puestos de trabajo y garantiza oportunidades laborales más justas para todos los ciudadanos de la Unión Europea. La financiación del fondo social europeo es de aproximadamente 10.000 millones de euros al año, destinados a mejorar las perspectivas laborales de los trabajadores y trabajadoras europeos, en especial de aquellos que tienen dificultades para encontrar trabajo. Sus objetivos son impulsar la capacidad de adaptación de los trabajadores, mejorar el acceso al empleo, e impulsar la formación profesional y el aprendizaje permanente, dirigidas a dotar a las personas de nuevas cualificaciones, como componente esencial de los proyectos del fondo social europeo. El papel fundamental del fondo social europeo es el financiar decenas de miles de proyectos que se relacionan con el empleo a escala local, regional o nacional, en toda Europa comprende desde pequeños proyectos para llevar a personas con discapacidad a encontrar un trabajo adecuado, hasta proyectos nacionales que promuevan la formación profesional en el conjunto de la población. La financiación se distribuye en relación a la riqueza relativa de cada territorio. Por ejemplo la España contamos con los tres tipos de territorio que el fondo social europeo contemplada; las regiones menos desarrolladas (por ejemplo Extremadura), regiones en transición (por ejemplo Andalucía), y regiones más desarrolladas (por ejemplo Valencia o Cantabria). Entre los campos de actividad del fondo

concertadas. Antes de 1997, la cooperación entre los estados miembros consistía sobre todo en la colaboración tradicional entre Gobiernos, desarrollada mediante entidades tales como la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos o la OIT, que actuaban como plataformas multilaterales europea e internacional para la cooperación en lo que respecta al mercado laboral. Hay que contextualizar aquí que la Unión Europea (en sus inicios *Comunidad Económica Europea*), fue creada inicialmente para crear un mercado común, siendo su ámbito específico la economía, para lo cual se creó un mercado sin aranceles y sin limitaciones de movimiento a los trabajadores. Es con la Estrategia Europea de Empleo, -cuando arrancará un nuevo concepto y vía de trabajo respecto al empleo, en desarrollo del Tratado de Ámsterdam y el Consejo de Luxemburgo del mismo año-, que la Unión Europea comenzará a llevar a cabo de manera real y proactiva políticas de empleo firmes y decididas, en una

social europeo hay que destacar los programas de formación y cualificación para trabajadores o desempleados que carecen de aquellas, bien para conseguir su primer empleo o bien para mejorar sus perspectivas laborales. También se proporciona orientación y cualificación a desempleados de larga duración, para que puedan incorporarse a la vida laboral y disfrutar de independencia económica. Y también ayudando a las empresas a superar los nuevos desafíos del actual mercado de trabajo, bien facilitando una mayor cualificación de sus trabajadores para competir, o ayudando a los directivos de las empresas a mejorar el rendimiento de las exportaciones, de tal manera que se abran nuevos mercados y se facilite el crecimiento. El apoyo del fondo social europeo para planificar, mejora el rendimiento empresarial, explorar nuevas formas de trabajo, y mantener y crear empleo sostenible está produciendo que numerosas empresas y organizaciones de toda Europa estén utilizando su apoyo.

línea que continúa hasta hoy día. Y esto es así porque de aquella Comunidad Europea hemos pasado a un nuevo sistema, la Unión Europea, que contempla más factores además del económico, y que tiende, al menos teóricamente, a una unificación de facto, con colaboración penal entre países, unificación de la moneda, mínimos legales en materia laboral, civil, etc., y en la que todos sus miembros tienen el deber de observar, y obviamente sufren, una preocupación extrema por el empleo -o mejor dicho por el desempleo-, factor negativo de máxima alerta, y que se ha relacionado con la formación, en un binomio que se exalta y se cuida.

Así, con estas premisas y en un contexto de crisis (crisis de los 90,¹²¹ que ha sido superada por la crisis actual, exigiendo a los poderes públicos una dedicación constante hacia el empleo y que está marcando la hoja política y electoral en todo el sur de Europa), la promoción de una mano de obra cualificada y de un mercado laboral con mayor capacidad de reacción frente a los cambios económicos se convirtió en una cuestión de interés común para los países miembros, todo ello mediante la coordinación de las políticas nacionales de empleo unidas en un compromiso sobre un conjunto de objetivos y metas comunes que se establecieron en la Estrategia Europea de Empleo.

¹²¹En el año 1993 la tasa de paro en España era del 23%, respecto al 26% actual, y la deuda pública española estaba situada en un 68% del PIB, frente al 98% en 2014. Fuente: EPA, INE.

Esta actuación se articuló en torno a cuatro pilares fundamentales: la empleabilidad, el espíritu empresarial, la adaptabilidad, y la igualdad de oportunidades,¹²² pilares que contaban con un nuevo método de trabajo, introducido por la propia Estrategia Europea de Empleo, llamado "El método abierto de coordinación" (MAC). Dicho método intentará crear un equilibrio entre la responsabilidad de la comunidad y la de los estados miembros; el principio de subsidiariedad, que establece objetivos cuantitativos comunes y aplica una vigilancia a escala comunitaria que se fomenta mediante el intercambio de experiencias.

¹²²La empleabilidad es el primer pilar sobre que se apoya este compromiso de los países miembros, y esto es así lógicamente por la necesidad real de luchar contra el desempleo de larga duración y el desempleo de los jóvenes. Dicha empleabilidad podrá conseguirse mediante la modernización de los sistemas de formación así como estableciendo un acuerdo marco entre la patronal y los interlocutores sociales para que las empresas intervengan en la formación y el adquisición de experiencia. Señala NÚÑEZ-CORTÉS la empleabilidad en la reforma laboral de 2012, como una empleabilidad entendida en una doble dimensión, *interna y externa, no sólo como capacidad de ajuste permanente del trabajador a su organización sino también al mercado de trabajo*. AAVV. *La reforma laboral 2012. Su impacto en la economía y el empleo*. Dykinson, Madrid 2013.

La idea de la adaptabilidad proviene de la constatación de la modernización de la organización y la flexibilidad del trabajo, y la elaboración de contratos adaptables a los distintos tipos de trabajo. El apoyo de la formación dentro de las empresas mediante la supresión de los obstáculos fiscales y la movilización de ayudas públicas para mejorar la competencia de la población activa, con el fin de crear puestos de trabajo duraderos que se inserte en de manera eficaz en el mercado de trabajo, cuyo funcionamiento debe ser optimizado, mediante el espíritu empresarial y la igualdad de oportunidades, extremos que constituyen también el pilar de coordinación de los estados miembros

Este principio de subsidiariedad aparece pues, en un contexto de crisis económica, pero también, como señala TERRADILLOS ORMAETXEA,¹²³ en una *crisis institucional de la Unión Europea*, ya que existía una fuerte resistencia a la pérdida de soberanía por los estados miembros, y en este contexto aparece este nuevo principio, el principio de subsidiariedad, que *llama al repliegue de la acción normativa de la Unión a favor de los Estados miembros (vertical) o de los interlocutores sociales (horizontal)*.¹²⁴

El principio de subsidiariedad será a partir de este momento un principio clave en la Unión Europea, y aunque en última instancia la potestad legislativa en la materia sea de cada miembro, el principio de subsidiariedad abre un sutil brecha al dar a la Unión Europea claro carácter de coordinador, y aún más, ya que como indican DE PABLOS Y MARTÍNEZ, *El principio de subsidiaridad es un principio rector clave en la estrategia europea de empleo, implica que la Unión Europea tiene el papel de impulsor, armonizador y coordinador de las políticas de empleo de los Estados miembros*.¹²⁵

¹²³E. TERRADILLOS ORMAEACHEA. " *Validez y límites del método abierto de coordinación en la política de empleo comunitaria*" Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, Nº 72, 2008

¹²⁴Ibidem.

¹²⁵J. C. DE PABLOS y A. MARTÍNEZ " *La Estrategia Europea de Empleo: Historia, consolidación y claves de interpretación*". Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración nº 77, Madrid, 2007.

Si los problemas estructurales y la crisis de los años 90 pusieron de relieve la necesidad de una respuesta coordinada a escala europea, en la que el Libro Blanco de Delors de 1993 fue primer paso hacia una verdadera cooperación a escala europea, siete años después aparece un sistema, -el MAC- que tiene por objeto fomentar y facilitar el debate político y que las acciones que se adopten en el ámbito del empleo se engancen con los ámbitos cercanos al empleo, como las políticas sociales, la educación y la formación, el régimen fiscal, la política empresarial y el desarrollo regional.

El marco que proporciona la estrategia europea de empleo permitirá a los países de la Unión Europea compartir información y debatir sus políticas de empleo a fin de poder coordinarlas. Este método intentará integrar entes locales, regionales, agentes sociales y sociedad civil, para avanzar hacia un proceso que LORENTE y TORRES señalan como un *proceso de convergencia con el objetivo de facilitar el mutuo aprendizaje, la rendición de cuentas, pero sin imponer procedimiento a seguir*,¹²⁶ en lo que se ha calificado como *un nuevo modelo de Governance*¹²⁷ cuya principal característica es que el método de regulación no presiona en exceso, sino que es débil.

¹²⁶R. LORENTE GARCÍA & M.TORRES SÁNCHEZ. "Políticas de educación y formación en la Unión Europea: una historia de cambios y continuidades" Revista española de educación comparada, nº 16, Granada 2010.

¹²⁷RÉGENT, S. "The Open Method of Coordination: A New Supranational Form of Governance?" European Law Journal nº 9, Oslo, 2001

Con el MAC, cada año este proceso será apoyado por la labor del Comité de Empleo y consta de las siguientes fases:

- Directrices de empleo; que contendrán las prioridades y objetivos comunes de las políticas de empleo. Son propuestas por la comisión, acordadas por los gobiernos nacionales y adoptadas por el consejo de la Unión Europea.

- Informe conjunto sobre empleo; basado en una evaluación de la situación del empleo en Europa, y publicado por la comisión.

- Programas nacionales de reforma; presentados por los gobiernos nacionales y que la comisión analiza para valorar su adecuación a Europa 2020.

- Recomendaciones específicas para cada país; elaboradas por la comisión y basadas en evaluación de los programas nacionales de reforma.¹²⁸

¹²⁸La recomendación de la Unión Europea de 31 de mayo de 2012 contempla, en su apartado destinado al empleo, que desde el estado se debe complementar la reforma laboral con políticas activas de empleo. A tal fin "*Debe realizarse un seguimiento de la reforma laboral aprobada por el gobierno, sobre todo, en lo que se refiere a la evolución de los salarios y la reducción de la segmentación del mercado laboral. Para conseguirlo, la reforma debe*

La Estrategia Europea de Empleo tendrá como principal objetivo coordinar las políticas nacionales de empleo, y establecer una vigilancia (dulcificada como ya hemos estudiado), multilateral, con el fin de alentar y potenciar a los estados, miembros a aplicar políticas eficientes. La EEE estará ligada al proceso de Luxemburgo y al Tratado de la Unión Europea de 1997, que abordaré a continuación. La EEE será el primer paso dado para que de forma colectiva quede establecida una obligación -de la Unión Europea en general, y de cada estado miembro en particular-, en la consideración del empleo como objetivo básico de las políticas de empleo, y de las políticas económicas.

3.4.1.- El tratado de Ámsterdam

Firmado en octubre de 1997 por los quince países miembros europeos (en aquel momento), entró en vigor en mayo de 1999. Aparte de modificar ciertas disposiciones de los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas (Tratado de París y Tratado de Roma), es

complementarse con una revisión más a fondo de las políticas activas del mercado de trabajo, de forma que mejore el empleo, la formación, el asesoramiento y la relación entre oferta y demanda, reforzando la coordinación entre los servicios públicos de empleo nacionales y regionales".

especialmente importante a efectos de este estudio por su título VI bis, que está dedicado íntegramente al empleo. Tras los diferentes intentos que intentaban concienciar a la Unión Europea del problema y preocupación del empleo, que encontraron su máximo exponente con J. Delors, como ya hemos estudiado, y el posterior Consejo de Essen de 1994, el Tratado de Ámsterdam pareció recoger este testigo y *tomarse en serio* la cuestión del empleo, sin duda estimulado por las nefastas cifras que la tasa de desempleo señalaba en Europa, y también por el debate generado por Delors.

El Tratado de Ámsterdam dedica al problema del empleo un título breve en el que comienza recomendando a los estados miembros la necesidad de un esfuerzo para desarrollar una estrategia para el empleo *coordinada*, en particular para potenciar una mano de obra¹²⁹ cualificada, formada, y adaptable, así como para potenciar mercados laborales con una real capacidad de respuesta al cambio económico.

¹²⁹ Ignoro si la expresión "mano de obra" proviene directamente de este documento o es obra de la traducción al español. En todo caso considero que es una expresión que tiende a desaparecer, y que está siendo sustituida por la palabra trabajadores o trabajadoras, desde mi punto de vista más amplia y mejor. Creo que la mano de obra se asimila directamente al trabajo manual de los obreros, o grupo de asalariados, y tiene, en mi opinión, algo de tinte decimonónico.

La Unión Europea estaba tomando conciencia del problema y como señala acertadamente TERRADILLOS ORMAECHEA *empezó a cuestionarse cómo equilibrar los principios de solidaridad y competitividad en el desarrollo de sus políticas de empleo*¹³⁰ y el empleo se consagrará como objetivo prioritario de toda la Unión, como *ámbito de interés común*¹³¹ estableciéndose el fomento del empleo como un asunto de interés general e ineludible para los estados miembros, a la vez que se aboga por una activa contribución y cooperación frente al empleo dentro de la comunidad. El tratado relacionará directamente la mano de obra cualificada y formada con la capacidad de elasticidad del mercado laboral, elasticidad que se considerará premisa básica para la competitividad y el crecimiento, y consecuentemente asumirá como objetivo básico el fomento del empleo.

Este objetivo de fomento del empleo irá aparejado de varios asuntos; el entorno de trabajo, las condiciones de trabajo de integración y la igualdad en el mercado laboral, así como de medidas de protección social de los trabajadores, medidas de seguridad social, medidas de representación y defensa colectiva de los intereses de los trabajadores y de los empresarios, y de las contribuciones financieras dirigidas al

¹³⁰ TERRADILLOS ORMAECHEA, E. " *Validez y límites del método abierto de coordinación en la política de empleo comunitaria*" Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, Nº 72, 2008

¹³¹ *Ibídem*

fomento del empleo, que tomarán forma en gran parte, mediante planes de formación. Será el artículo 118C el que mostrará la primera referencia a la formación y perfeccionamiento profesionales, en el que encontramos la repetición del ya citado fomento de la colaboración entre los estados miembros para facilitar la coordinación de sus acciones en ámbitos de política social, cooperación que será la base de la Estrategia Europea de Empleo.

El Tratado de la Unión Europea de 1992 no había hecho referencia alguna al empleo, pero como ya hemos visto la iniciativa de lucha contra el desempleo que tomó el consejo europeo de Essen en 1994 (en seguimiento del dictado del Libro Blanco), hacía ineludible incorporar el objetivo del empleo como objetivo básico para la Unión Europea. Así, el artículo 2 del tratado añadió como objetivo alcanzar *un alto nivel de empleo*, sin debilitar la competitividad de la Unión Europea. Esta evolución era difícil de alcanzar, dada la diversidad de situaciones y de políticas nacionales en materia de empleo, lo que provocó que las negociaciones del Tratado fueran difíciles, aunque finalmente se llevó un consenso en lo concerniente a la prioridad de las políticas nacionales, si bien con obligaciones de colaboración y de cooperación, pero sin un sistema único frente al empleo igual en toda la Unión Europea.

De hecho, esta referencia al empleo aparecía en compañía de otros factores, -factores que bien pueden acompañar al empleo-, pero que a

mi entender restaron gravedad al problema del desempleo, tales como el equilibrio y sostenibilidad de las actividades económicas en el conjunto de la comunidad, la igualdad entre el hombre mujer, la competitividad, la protección y mejora de la calidad del medio ambiente, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los estados miembros.

No obstante, estamos hablando de una nueva disposición *jurídica*, que tendrá su repercusión y una gran importancia, y que informará a las posteriores directivas europeas que estén relacionadas con la formación y el empleo, y como señala BARBIER *No son vinculantes pero crean una determinada cultura del empleo, que conlleva la creación de nuevas actividades políticas y administrativas por parte de los Estados miembros, e influyen en los modelos socioeconómicos y de política social de los Estados,*¹³² cultura del empleo que va asentándose e implantándose progresivamente en los diferentes planes generales de empleo de cada estado miembro, ya que estos planes se elaboran a partir de estas premisas.

Es cierto que se establece la obligación de facilitar al Consejo y a la Comisión Europea un informe anual por parte de cada estado miembro sobre las principales disposiciones adoptadas para aplicar su política de empleo, pero a la vista de las medidas que en el tiempo han

¹³²BARBIER, J.C. "*Welfare to work policie in Europe: the current challenges of activation policies*", Centre d.études de L.emploi, Document de Travail n° 11., Bruselas, 2001

ido sucediéndose,¹³³ y de la continuidad del problema del desempleo, se adivina que debieron ser más amplias y concretas, sobre todo en lo referente a la formación, y específicamente a los fondos destinados para ella.

No obstante, la introducción del ya mencionado título "empleo" en el tratado provocó que ese mismo año se consagrara la Estrategia Europea de Empleo en la Cumbre Europea de Luxemburgo sobre el empleo, que estudiaremos a continuación. El Tratado Europeo de 1997 dejó unas normas demasiado vagas y generales, simples indicadores, que los posteriores consejos y acciones (Lisboa, Agencia Social Renovada, Plan de Empleo 2014, se encargaron de mejorar considerablemente) pero institucionalizó el problema del empleo y el método de colaboración entre los estados miembros.

Como norma legal básica europea, tuvo la importancia de recoger las ideas del Libro Blanco y la estrategia de Essen, para institucionalizar sus idearios en el capítulo dedicado al empleo, sentando la base para una Europa de futuro que tuviera como objetivo el crecimiento pero con observación del empleo. Frente a la competitividad aparecerá ahora un nuevo concepto, el de la *solidaridad*, y ambos se conjugarán como el *pegamento social*, como la base de la cohesión social, que ya se adivinaba quebradiza.

¹³³Estas medidas se estudiarán al final de este capítulo.

3.4.2.- El Consejo Europeo de Luxemburgo de 1997

El Consejo Europeo de Luxemburgo de diciembre de 1997 inició un modelo de integración para garantizar la estabilidad y la prosperidad futura de Europa. Esta cumbre recogió los valores del Libro Blanco de Delors, la estrategia del Consejo Europeo de Essen¹³⁴ y el nuevo capítulo sobre el empleo que incluía el tratado de Ámsterdam de 1997.¹³⁵

La Cumbre de Luxemburgo anticipó la entrada en vigor del tratado de Ámsterdam lanzando la Estrategia Europea de Empleo, cuyo objetivo principal era en reducir el desempleo escala europea en cinco años, y tuvo enorme relevancia, de tal manera que como señalan varios autores, se asimila la EEE al Consejo de Luxemburgo.¹³⁶

¹³⁴La estrategia de Essen contemplaba cuatro objetivos clave a seguir, y que los estados miembros se comprometían a perseguir; el desarrollo de los recursos humanos a través de la formación profesional, el apoyo las inversiones productivas, la mejora de las instituciones del mercado laboral y la identificación de nuevas fuentes de empleo a través de las iniciativas locales, pero sin un compromiso firme de los estados miembros resultaba difícil alcanzar esos objetivos. El compromiso de colaboración aparecerá con la EEE

¹³⁵Recordemos que aunque se reforzaba el enfoque comunitario, este capítulo mantenía la competencia de los estados miembros en lo que respecta a la política de empleo.

¹³⁶Valgan por todos ROCELLA y TREU, *Diritto del lavoro della Comunità Europea*, Milán, CEDAM, 2007.

De la Cumbre de Luxemburgo parte el marco de vigilancia que incluía un informe sobre el empleo anual, unas directrices de empleo, y diversas recomendaciones para los estados miembros. El objetivo principal era obtener el compromiso de los estados miembros en torno a cuatro pilares fundamentales; la empleabilidad, el espíritu empresarial, la adaptabilidad y la igualdad de oportunidades.

La estrategia europea de empleo de 1997 definió la empleabilidad¹³⁷ como la lucha contra el desempleo de larga duración y el desempleo de los jóvenes, y la relacionó con la modernización de los sistemas de educación y de formación, así como con un seguimiento activo los desempleados, y es un término recurrente desde la fecha hasta hoy. Lo más habitual es definir la empleabilidad en términos de *capacidad* para acceder al mercado de trabajo,¹³⁸ o incluso para *poder atacar de manera más efectiva diversos frentes*,¹³⁹ tales como los ya descritos desempleo de larga duración y desempleo juvenil. PEDRAZA señala su carácter de inserción; al hablar de la empleabilidad como *una mejora de la capacidad de inserción*

¹³⁷El término empleabilidad se repetirá a partir de ese momento hasta hoy de manera continua. Desde la comisión europea modernización y empleabilidad aparecen siempre como aspectos prioritarios que se relacionan con la formación y el mercado de trabajo.

¹³⁸ V.Gr: J. C. DE PABLOS & A. MARTÍNEZ "La Estrategia Europea de Empleo: Historia, consolidación y claves de interpretación". Revista del Ministerio de Trabajo en Inmigración nº 77, Madrid, 2007.

¹³⁹Ibidem

profesional,¹⁴⁰ y HERRÁIZ MARTÍNEZ señala la importancia de la proyección futura; *la empleabilidad de los trabajadores a largo plazo*,¹⁴¹ aspectos todos ellos que recogen la idea que desde el Libro Blanco de Delors había quedado establecida y asumida; la idea de que una mayor y mejor formación incide directamente en la empleabilidad, y que ésta necesita la modernización de los sistemas de educación y de formación así como el seguimiento activo de los desempleados. Así, las propuestas de una alternativa en el ámbito de la formación o del empleo con políticas activas, era una idea necesaria que quedó plasmada en la Estrategia Europea de Empleo.

Tras la empleabilidad, la EEE estableció como segundo pilar fundamental dentro de la coordinación de las políticas nacionales de empleo, el llamado "espíritu empresarial", espíritu que consiste en la puesta en práctica de normas claras, estables y fiables para la creación y la gestión de empresas, así como la simplificación de las obligaciones administrativas para las pequeñas y medianas empresas.¹⁴² Aparte de

¹⁴⁰BONIFACIO PEDRAZA. "La formación profesional en el entorno de la Unión Europea".. OEI-Revista Iberoamericana de Educación, 26 junio 2002.

¹⁴¹HERRÁIZ MARTÍNEZ, S. "La puesta en práctica de la flexiguridad: ¿una posición mágica para los problemas de empleo en los países de la Unión Europea?". Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales nº 72, 2008.

¹⁴²No voy a relatar aquí el espinoso camino que ha supuesto históricamente en nuestro país crear una empresa. Pareciera que desde la Administración se quisieran poner trabas al crecimiento, a juzgar por la cantidad de documentación, licencias, permisos, pagos, etc. Que han sido necesarios para crear una empresa en España. Creo que es más que una anécdota

este establecimiento en la práctica de normas claras y simplificadas para la creación de empresas, este aspecto del espíritu empresarial comprendía también en su estrategia la reducción de costes derivados de la contratación de trabajadores, así como la reducción de cargas fiscales.

El tercer pilar de la EEE era la llamada "adaptabilidad". La adaptabilidad pasa por modernizar las estructuras organizativas, flexibilizar el trabajo,¹⁴³ incrementar la formación y articular las ayudas públicas, en un afán de mejorar la competitividad de las empresas,

citar el siguiente dato; en el Reino Unido es posible crear una empresa cualquier día de la semana incluso un domingo. España está situada en el puesto 44 en la clasificación de los que ofrecen mayores facilidades para crear una empresa, siendo el tiempo medio estándar para conseguir todos los trámites de diecinueve días, aunque lo habitual es alcanzar los 50. (Fuente: periódico *Expansión*, 17 de enero de 2014).

¹⁴³Aunque la flexibilidad del trabajo se relaciona en la EEE con la elaboración de contratos adaptables a los distintos tipos de trabajo y el apoyo de la formación entre las empresas para la creación de puestos de trabajo viables y un funcionamiento eficaz del mercado laboral, la realidad de la flexibilidad laboral -o al menos eso es lo que llevamos viviendo en los últimos años en España-, hace referencia a la fijación de un modelo que pueda regular los derechos laborales establecidos eliminando trabas y regulaciones para poder contratar y despedir empleados por parte de las empresas y organizaciones privadas de una manera más sencilla y expeditiva. Desde los gobiernos se propugna que se espera con ello mantener el crecimiento en el ámbito del sector privado, pero en realidad no es más que un eufemismo propio de un liberalismo a ultranza, que para los economistas heterodoxos significa "sustituir por inseguridad, mutabilidad del puesto de trabajo", (Joseph Stiglitz o Ha-Joon Chang entre otros).

incrementar los puestos de trabajo, y mejorar el funcionamiento los mercados.

Por último, la EEE, estableció como esencial para las políticas nacionales de empleo, la igualdad de oportunidades, en especial para vencer las diferencias entre hombres y mujeres,¹⁴⁴ aplicando políticas de interrupción de la actividad profesional, de permiso parental, de trabajo a tiempo parcial, así como unos servicios de calidad para cuidado de los hijos.

Estas líneas generales que establecía el Consejo tenían un afán de unificación de las líneas políticas y legislativas respecto al empleo de todos los estados miembros de la Unión Europea, pero este afán, como señalan acertadamente PEREIRO CABEZA y BALLESTER

¹⁴⁴Al margen de la anécdota de que exista un Día Europeo de la Igualdad Salarial, la realidad es que en Europa las mujeres ganan una media de 16% menos que los hombres, para un mismo puesto. (Fuente: departamento de igualdad de género de la comisión europea, 2014). Esta brecha no es sólo muestra de la discriminación en el lugar de trabajo, es también un patrón en las prácticas laborales y ejemplo de la dejadez de los gobiernos acerca de este tema. Es una muestra de la infravaloración del trabajo y las capacidades de las mujeres, que tiende a perpetuar las tradiciones y los roles de género, impidiendo la creación de una sociedad más justa e igualitaria, la creación de empleos de calidad, y un desarrollo real y moderno de la economía. Frente al ensalzamiento grandilocuente de la igualdad en el trabajo que aparece en todas las normas que se han ido viendo a lo largo de este apartado, la realidad es diferente, tristemente. Por poner algún ejemplo, Reino Unido y España tienen el dudoso honor de ocupar los puestos de cabeza en cuanto a brecha salarial por razón de desigualdad de sexo, junto a Hungría, Eslovaquia y Estonia.

PASTOR,¹⁴⁵ ha tenido un *efecto disuasorio indirecto de carácter sólo político moral*, aunque también es justo señalar que no todo ha quedado ahí, ha habido repercusiones de peso, debido a la situación social que demanda este tipo de políticas, lo que ha llevado a "*la implicación directa de los estados miembros y de los interlocutores que el proceso requiere*",¹⁴⁶ de tal manera que la línea argumental comenzada con Delors, recogida por Essen y plasmada en Ámsterdam y en Luxemburgo estableció una estrategia de Europa a nivel supranacional y nacional, que ha continuado creciendo hasta hoy, si bien no con todos los frutos que se esperaban.

3.5.- El Consejo de Lisboa 2000: la Estrategia de Lisboa.

El Consejo de Lisboa es un paso más de la Unión Europea frente al enorme cambio que la globalización, o podríamos decir mundialización, crea como un reto que plantea muchos cambios, y que se apoya en el concepto de la necesidad de una nueva economía

¹⁴⁵ Cabeza Pereiro, J. y Ballester Pastor, M.A. "*La estrategia europea para el empleo 2020 y sus repercusiones en el ámbito jurídico laboral español*" Catálogo General de Publicaciones del Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, 2010.

¹⁴⁶ *Ibidem*

basada en el conocimiento. El ritmo del cambio que estamos viviendo todos es cada vez más rápido, haciendo urgente que en nuestro territorio social y político, -la Unión Europea-, se establezca un objetivo claro y desarrolle un programa capaz de crear las suficientes infraestructuras del conocimiento, reforme la economía, y modernice el bienestar social y los sistemas educativos. El -serio- compromiso de los estados miembros era que la economía europea adelantase a la de EEUU,¹⁴⁷ y este objetivo se conoce como la Estrategia de Lisboa.

Siguiendo la estela ideológica del Tratado de Ámsterdam, que trataba de *equilibrar los principios de solidaridad y competitividad*,¹⁴⁸ el Consejo de Lisboa señala que *Las personas constituyen en Europa el principal activo, por lo que deberían convertirse en el centro de las políticas de la Unión*,¹⁴⁹ abriendo a renglón seguido el epígrafe dedicado a la *Educación y Formación para la Vida y el Trabajo en la*

¹⁴⁷Curiosamente, no se contó con China, que no sólo ha superado a EEUU en crecimiento y producción, sino que además ha supuesto -a mi entender-, el desarbolamiento de la industria europea básica y también de la tecnológica. Por otro lado, autores como TAUSCH y GALINDO, apuestan por el fracaso en este objetivo, y señalan que Europa "*Devendrá comparable a largo plazo con los típicos países de América latina*", y señalan la importancia y el carácter negativo de características europeas que no tienen cabida en el sistema americano, tales como "*el alto índice de trabajo sumergido, el adelanto tecnológico, la inversión en investigación y la libertad de empresa*", a los que objetivamente parece no poder esgrimirse argumentos suficientes para negarles buena parte de razón. (A. Tausch & A. Galindo Lucas. "*La Unión Europea, la «Ciudad en la colina» y el Proceso de Lisboa*". Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, nº 77, Argentine Center of International Studies, 2009).

¹⁴⁸Vid. Infra pág. 104

¹⁴⁹Punto 24 de las conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Lisboa

*Sociedad del Conocimiento.*¹⁵⁰ Así como las estrategias anteriores comenzaban o señalaban como punto de partida deseos o planes que se recomendaban para el futuro, la Estrategia de Lisboa parte de la *descripción* de la situación en un momento concreto, *reconociendo* que *Los sistemas de educación y formación europeos necesitan adaptarse tanto a las demandas de la sociedad del conocimiento como a la necesidad de mejorar el nivel y calidad del empleo.*¹⁵¹ Y este reconocimiento es importante, porque relaciona directamente los sistemas de formación con la mejora en el nivel y la calidad del empleo, estableciendo la idea de que sin formación no puede existir empleo de calidad a la vez que reconoce la necesidad de adaptación de los sistemas de formación europeos.

El tono del Consejo llega a la velada advertencia, cuando apunta que los estados miembros *Tendrán que ofrecer oportunidades de aprendizaje y formación adaptadas a grupos destinatarios en diversas etapas de sus vidas: jóvenes, adultos parados y ocupados que corren el riesgo de ver sus cualificaciones desbordadas por un proceso de cambio rápido.*¹⁵²

¹⁵⁰ Artículo 25 Consejo Europeo de Lisboa

¹⁵¹ Y no sólo frente a la citada necesidad de mejorar el empleo sino también como una demanda actual de la sociedad, de tal manera que en este enunciado no sólo se está reconociendo una carencia, se está advirtiendo también a los gobiernos de los países miembros que *deben escuchar*.

¹⁵² Artículo 25 Consejo Europeo de Lisboa

Mediante esta estrategia de Lisboa, se estaba instando a los estados miembros a adoptar medidas necesarias, y adoptarlas de manera ineludible, al señalar los riesgos de los rápidos cambios que actualmente vivimos, pero más aún, no señala simplemente un nuevo planteamiento, sino que literalmente intenta obligar -con un tiempo verbal condicional de cortesía-, que este nuevo planteamiento *Debería constar de tres componentes principales: la creación de centros de aprendizaje locales, la promoción de nuevas competencias básicas, en particular en las tecnologías de la información, y una transparencia cada vez mayor de las cualificaciones.*¹⁵³

¹⁵³Es interesante comprobar que desde el año 2000 en el que se celebra el consejo de Lisboa, los cambios en los estudios ofertados en formación profesional en nuestro país poco o nada han añadido a los estudios referidos a tecnologías de la información y la comunicación. Por ejemplo, el diseño de páginas web, la creación de empresas en la web, siguen sin tener un lugar en la formación profesional, y es necesario estudiar un grado -harto complicado-, de informática, como algo parecido. Sin embargo, sí que es posible estudiar estos módulos

mediante cursos para desempleados, que no dotan de un título sino de un certificado, que además de ser muy pocos en número se saturan en las instancias para realizarlos. A su vez, hemos podido ver en nuestra comunidad autónoma la creación de dos nuevos títulos de formación profesional reglada, la de artista fallero y la de disc-jockey, mientras que estudios como fotografía digital, edición de vídeo, diseño web, comercio online, etc., aparecen como asignaturas o partes de cursos o grados, pero sin contar con una titulación específica, en una clara - y deprimente- muestra de lo que desde nuestro gobierno autonómico (y estatal) se entiende por *cultura*.

Siguiendo este ideario expuesto, el Consejo Europeo instó pues a los estados miembros a que adoptarán las medidas necesarias en sus respectivos ámbitos de competencia para alcanzar los siguientes objetivos:

- Aumentar de forma considerable la inversión per cápita en recursos humanos.
- El número de personas de 18 a 24 años con educación secundaria básica que no reciben una formación posterior, debería reducirse a la mitad lo más tardar en 2010.
- Las escuelas y los centros de formación, todos ellos conectados a internet deberían convertirse en centros locales de aprendizaje polivalentes a accesibles a todos. Deberían establecerse para su beneficio mutuo, asociaciones¹⁵⁴ de aprendizaje entre escuelas en centros de formación empresas y centros de investigación.
- Un marco europeo debería definir las nuevas cualificaciones básicas que deben proporcionar sea través de la formación continua;

¹⁵⁴Estas deseadas asociaciones, simplemente no existen. Las uniones con reuniones que puedan existir entre centros de formación se realizan únicamente como modo de ampliar la fuerza frente a la administración, a fin de que a la consecución de las subvenciones necesarias para su existencia sea suficiente constante.

cualificaciones en materia de tecnologías de información, idiomas, cultura tecnológica, espíritu empresarial y competencias sociales.

-Debería establecerse un diploma europeo de cualificaciones básicas de tecnologías de información, con procedimientos descentralizados de certificación, a fin de promover la instrucción informática en la unión.¹⁵⁵

- Estimular la movilidad en de estudiantes, profesores y personal de formación e investigación.¹⁵⁶ Suprimir los obstáculos para el reconocimiento de los títulos y los periodos de estudios formación.

- Debería establecerse un modelo europeo común de currículum vitae, de voluntaria autorización para contribuir a la movilidad, ayudando a la evolución del conocimiento adquirido, tanto por parte de los

¹⁵⁵Este marco europeo de cualificaciones dentro de la formación continua, aún no existe. Sí existen acciones como la European Workplace Tutor, que en los últimos dos años ha conseguido reunir a docentes y centros de formación para el empleo de toda Europa, los cuales han elaborado sus propias estrategias de formación, dentro de su papel de interlocutores sociales.

¹⁵⁶Programas como Erasmus, Sócrates, Leonardo... han promovido o incluso conseguido una cierta movilidad para los estudiantes, pero esto se ha producido en la formación reglada. En la formación para el empleo, la movilidad,-tanto de alumnos como de docentes, al menos en nuestro país-, ha sido nula.

centros de educación y formación como por parte de los empresarios.¹⁵⁷

El siguiente punto de la estrategia de Lisboa tiene por título "*Más y mejores empleos para Europa: el desarrollo de una política activa de empleo*" y responde a la línea de iniciada en el libro blanco y continuada en Ámsterdam y Luxemburgo, que se encontró que en el año 2000, fecha de este consejo de Lisboa, el desempleo se había reducido respecto a años anteriores, así que en ese contexto se invitó a la comisión a abordar cuatro ámbitos fundamentales; la mejora de la empleabilidad, la importancia de la formación continua, el aumento del empleo los servicios, y el fomento de la igualdad. Para la mejora de la empleabilidad se propuso la necesidad de reducir las deficiencias de cualificaciones, proporcionando los servicios de empleo una base de datos a escala europea sobre empleos y oportunidades de formación, y promover programas que permitieran a los parados adquirido un nivel de cualificación adecuado.

La formación continua se consideró en la estrategia de Lisboa un componente básico¹⁵⁸ del modelo social europeo, y se consagró la

¹⁵⁷ Como docente de un centro de formación, hacer varios años que se me solicita que mi currículum este en el formato *habitual*, y también en el modelo europeo. Lamentablemente, el modelo de currículum no ha aumentado mis posibilidades de trabajo, ni aquí ni en el resto de Europa.

idea de la necesaria complementariedad entre la formación continua y la adaptabilidad al mercado de trabajo, adaptabilidad que podría conseguirse mediante una gestión flexible de la jornada laboral y la alternancia entre formación y empleo. Como corolario de este ideario, se formuló explícitamente el deseo de hacer de la Unión Europea la economía más competitiva del mundo y alcanzar el pleno empleo antes de 2010.¹⁵⁹ La estrategia de Lisboa tenía el convencimiento de que era el momento favorable para aprovechar colectivamente las oportunidades de la nueva economía del conocimiento para luchar contra la lacra social que representa el desempleo. Dado que los procesos anteriores, como Ámsterdam y Luxemburgo, constituían en conjunto una serie de instrumentos suficientes, se recogieron y adaptaron sus ideas para crear un nuevo proceso con el fin de reforzar

¹⁵⁸Tanto la referencia a la empleabilidad como la calificación de "componente básico" a la formación continua, tuvieron sus frutos en España, si bien " a nuestro propio ritmo". En el año 2002 se promulga la ley orgánica 5/2002 de las cualificaciones y de la formación profesional, que veremos en el apartado siguiente. Hubo que esperar al relanzamiento de la estrategia de Lisboa en el 2005 para que en el año 2007 se promulgara en España el Real Decreto 395/2007 que regula el subsistema de formación profesional para el empleo, que comprende a la llamada "formación continua" y "formación ocupacional".

¹⁵⁹El punto cinco del acuerdo señala que *"La Unión se ha fijado hoy un nuevo objetivo estratégico para la próxima década: convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social"*.

el crecimiento económico y la cohesión social,¹⁶⁰ que por primera vez aparecerán juntas.¹⁶¹

3.6.- Balance de la aplicación de la estrategia europea de empleo (2002) y nuevas directrices (2003-2005). El Consejo Europeo de Barcelona de 2002.

La crisis del año 1993 reveló un fenómeno paradójico; el potencial europeo para la creación de riqueza había sufrido un fuerte

¹⁶⁰Como señala FALUDI, esta cohesión no supondrá injerencia alguna en la soberanía de los miembros, y "*simplemente pone el énfasis en las oportunidades de desarrollo para estimular la cooperación y la creación de redes, prestando más atención a las fortalezas de cada territorio y a una mejor adecuación de los instrumentos de las políticas*". (A. Faludi "La política de cohesión territorial de la Unión Europea". Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles nº 39, 2005.) Y añade ZORRILLA RUIZ que *la unificación normativa es utópica y económicamente impracticable, el espacio social europeo equivale a un espacio de cohesión económica y social, donde convergen los designios de igualdad y desarrollo de los mercados*.(M. Zorrilla Ruiz, "*Fatigosa irrupción de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores en el espacio de la Unión Europea*", Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración n. 92, España,2011)

¹⁶¹Para ello la estrategia de Lisboa de marzo de 2000, tiene su fundamento en tres pilares como un pilar económico, que prepare la Unión Europea para ser una economía competitiva dinámica y basada en el conocimiento, un pilar social que modernice el modelo social europeo mediante la inversión en formación y luchando contra la exclusión social, y un pilar medioambiental, si bien este último se añadió en junio de 2001, para insistir en el hecho de que el crecimiento económico debe asociado la correcta utilización de los recursos naturales.

incremento, pero la riqueza no había estado acompañada por una equivalente capacidad de creación de puestos de trabajo, sino todo lo contrario.

A partir de ese momento y con esa constatación del desequilibrio entre capacidad de riqueza y capacidad de empleo, Estrategia Europea de Empleo se va definiendo en el Libro Blanco de Delors y la Estrategia de Essen. Pronto se comprobó que alcanzar los objetivos de empleo no iba ser posible sin el firme compromiso de los estados miembros. El nacimiento de la Estrategia Europea de Empleo nace en la cumbre de Luxemburgo de 1997, con la finalidad principal de coordinar los esfuerzos nacionales en materia de empleo y articular políticas más eficaces haciendo del empleo una prioridad comunitaria. Todos estos procesos desembocaron en el consejo de Lisboa 2000, cuyas características acabamos de estudiar.

Llegados a este punto, en julio de 2002, la Comisión realizó un balance intermedio de la Estrategia Europea de Empleo a partir de las evoluciones nacionales. Se constató durante la segunda mitad de los años 90 una reducción del paro en toda la Unión Europea, y un mayor crecimiento del empleo, (diez millones más de puestos de trabajo). Del mismo modo se constataron progresos en materia de productividad y en el nivel de formación de la población, por lo que se consideró positivo por parte de la Comisión la eficacia del método abierto de coordinación (MAC).

Tras el Consejo de Lisboa, la comisión abordó los temas que se debían tener en cuenta en la redefinición y reforma de la Estrategia Económica de Empleo; responder a los desafíos a medio plazo teniendo particular atención en el envejecimiento de los trabajadores y simplificar las directrices para el empleo. La cooperación entre los agentes de la Estrategia Europea de Empleo y su mejora a distintos niveles territoriales y sectoriales fue el tercer criterio que la comisión tuvo en cuenta para la nueva estrategia. El último punto consistió en incrementar la complementariedad con otro tipo de procesos comunitarios, en particular con lo que se denominan "orientaciones generales de política económica" sobre todo a partir del Consejo Europeo de Barcelona de 2002.¹⁶²

En enero de 2003 la comisión preparó las que serían las nuevas directrices de la estrategia europea de empleo para los años 2003 al 2005.¹⁶³ Estas directrices seguían el dictado del Consejo de Lisboa

¹⁶²La cumbre de Barcelona de 2002 tuvo el objetivo de profundizar en la creación de un espacio europeo de educación superior. Para ello se establecieron en Barcelona 2002 las siguientes directrices; supresión de obstáculos para los mercados laborales en 2005, concede prioridad a la movilidad en el ámbito de la educación a la vez que reducir obstáculos normativos y administrativos al reconocimiento profesional, y garantizar que todos los ciudadanos estén bien formados.

¹⁶³Decisión nº 578 del Consejo, de 22 de julio de 2003, relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros.

del año 2000, y en ellas se expresaba ,básicamente, la recomendación de que los estados miembros debían aplicar una política macroeconómica centrada en la estabilidad y el crecimiento, que debería incluir una política presupuestaria rigurosa y una evolución de los salarios moderada negociada con los interlocutores sociales. Los objetivos principales de esta reforma pasan a ser, en primer lugar y como no podía ser de otro modo, el pleno empleo. En segundo lugar, la mejora de la calidad y productividad del empleo, mediante el aprendizaje permanente, el desarrollo de la carrera profesional, la igualdad entre hombres y mujeres, la salud y la seguridad del trabajo, la flexibilidad, el acceso al mercado laboral, el equilibrio entre la vida profesional y la vida privada, el diálogo social y la participación de los trabajadores. Por último, se hacía hincapié en el fortalecimiento de la cohesión social y de reinserción, luchando contra la discriminación e impidiendo que haya personas excluidas del mercado laboral.

El balance de los cinco años de aplicación de la Estrategia Europea de Empleo fue, en líneas generales, positiva. Desde la Comisión de empleo de la Unión Europea se observó una mejora estructural y cierta reducción del paro, así como el progreso en la modernización del mercado de trabajo, más inclusivo y equitativo. La Estrategia Europea de empleo parecía arrancar, y funcionar.

3.7.- El relanzamiento de la Estrategia de Lisboa 2005

Con anterioridad a la revisión de la estrategia de Lisboa la Comisión Europea encargó un informe que fue presentado en noviembre de 2004. Este informe se denomina informe "Kok".¹⁶⁴

El informe constató la ralentización en la creación de empleo y la insuficiencia en investigación y desarrollo. Abiertamente se consideraba que las acciones de los estados miembros no eran suficientemente comprometidas, que existía una coordinación deficiente, y que a menudo las prioridades resultaban incompatibles.¹⁶⁵ No obstante, el informe declaró *más vigente que nunca* la estrategia de Lisboa, y más en aquél decisivo momento cuando Europa comenzaba a enfrentarse al diferencial de crecimiento

¹⁶⁴El llamado informe "KOK" fue extremadamente crítico con el conjunto de procesos en marcha. No en vano las sucesivas estrategias, bien en forma de tratado, consejo, libro, proclamaban grandes ideas que ya hemos ido constatando no se reflejaban en los hechos. Este informe pretendía contribuir a modificar algunos aspectos y procedimientos de la estrategia europea de empleo y *llamaba a recapacitar a los dirigentes de los estados miembros*. G. Búster, "La stratégie de Lisbonne de l'Européenolibérale" Inprecorn° 492/493, París, 2004

¹⁶⁵Literalmente puede leerse: " Se ha percibido una falta de determinación desde el punto de vista político", o " Los estados de la unión no han actuado con suficiente energía", o "El tiempo apremia y no se puede caer en la autocomplacencia".

con Estados Unidos, pero también con Asia,¹⁶⁶ y al efecto de la baja natalidad y el envejecimiento de su población.

Bajo estas circunstancias, y con el fin de imprimir un nuevo impulso al estrategia de Lisboa, la comisión propuso un nuevo proceso de coordinación que fue acompañado de una concentración de esfuerzos en los planes nacionales de acción. Las líneas maestras de esta nueva estrategia pasan por tres pilares básicos:

- Un mayor crecimiento, sobre todo mediante desarrollo del mercado interior a fin de conseguir una mayor atracción para los inversores en Europa, el fomento de la innovación para el desarrollo tecnológico, así como el uso y difusión de las TIC.

- Aumentar los puestos de trabajo a la vez que aumentar su calidad, destacando e insistiendo en que el número de personas que acceden al mercado de trabajo debe aumentar, de tal manera que el trabajo se base en el ciclo de la vida, adaptando y facilitando las transiciones entre empleos, la formación y las inversiones en capital humano. Aboga igualmente por capacitar a las personas menos cualificadas y

¹⁶⁶Cinco años antes se había menospreciado el futuro crecimiento de China. Vid. Infra 134, que ahora se materializaba y que era una preocupación. En todo caso, tampoco se llegó a advertir el nefasto papel que el mercado asiático unido a las políticas económicas europeas iba a producir sobre el empleo en la Unión Europea.

que habitualmente se encuentran en riesgo de exclusión en el mercado laboral.

- Poner en marcha una batería de directrices macroeconómicas, microeconómicas, y de empleo, como procesos necesarios para un mejor gobierno de la Unión Europea en el camino del desarrollo económico.

A efectos de este estudio, son de especial relevancia las directrices para las políticas de empleo, y especialmente las que relacionan empleo y formación. En primer lugar y a fin de atraer a más personas que se incorporen al mercado de trabajo la comisión hizo las siguientes propuestas:

- Aplicar políticas de empleo conducentes al pleno empleo, la mejora de la calidad del trabajo y el fortalecimiento de la cohesión social, así como reducir el desempleo y la inactividad.¹⁶⁷

¹⁶⁷Resulta desalentador comprobar cómo desde la Unión Europea se repite la constante de *proponer, alentar, recomendar* (siempre con el tiempo verbal en infinitivo, con la falta de concreción que ello supone), a la vez que estos documentos llegan a la sociedad y son recibidos con escepticismo, ya que la mayoría de ideas que en ellos se proponen no se materializa. Si el trabajo y la formación permanente fueron un derecho *real* de los trabajadores, las leyes deberían recoger de manera obligatoria este derecho, no como mero deseo o recomendación, proclamado repetitiva pero infructuosamente.

- Promover un enfoque de trabajo basado en el ciclo de vida; mediante esfuerzos dirigidos hacia el empleo para jóvenes y hacia la reducción del paro juvenil, medidas tendentes a eliminar las diferencias de sexo en el trabajo, y una mejor conciliación de la vida familiar y profesional.

-Garantizar mercados de trabajo inclusivos con las personas desfavorecidas, mediante ayudas a la búsqueda de empleo, y orientación y formación personalizados.

-Mejorar la adecuación a las necesidades del mercado de trabajo, y modernizar y fortalecer las instituciones del mercado de trabajo, especialmente los servicios de empleo, con una mayor transparencia de las oportunidades de empleo y formación a escala nacional y europea, con el fin de facilitar la movilidad en toda Europa.

- Promover la flexibilidad combinada con la seguridad del empleo y reducir la segmentación del mercado de trabajo, facilitando las transiciones en materia de categoría profesional, incluidas la formación la actividad profesional autónoma, la creación de empresas, y la movilidad geográfica.

- Velar por que los salarios y otros costes laborales evolucionen de manera favorable al empleo, mediante el fomento de un marco adecuado para los sistemas de negociación salarial, respetando plenamente el papel de los interlocutores sociales.

- Ampliar y mejorar la inversión en capital humano, estableciendo estrategias eficaces de aprendizaje permanente, de acuerdo con los compromisos europeos, incluidos mecanismos que repartan los costes entre las empresas y la administración y los ciudadanos.

- Mejorar el acceso la formación profesional inicial, a la enseñanza secundaria y la enseñanza superior, incluida la formación en el espíritu empresarial.

- El aumento de la participación en la formación continua en el lugar de trabajo a lo largo de toda la vida, especialmente para los trabajadores poco cualificados y de mayor edad.

- Adaptar los sistemas de educación y de formación a las nuevas exigencias en materia de competencias, mediante una mejor definición de las necesidades profesionales y la anticipación de las necesidades futuras en materia de cualificaciones.

- Ampliación de la oferta de herramientas de educación y formación, favorecer el reconocimiento efectivo de las calificaciones y la convalidación del educación no formal e informal.¹⁶⁸

¹⁶⁸La cuestión a la convalidación es una cuestión un tanto espinosa. Pensemos que esta estrategia de relanzamiento del espíritu de Lisboa 2000, es del año 2005. Este sistema de

- Garantizar el atractivo y el nivel de calidad de los sistemas de educación y formación.

En resumen, el relanzamiento de la estrategia de Lisboa del año 2000 propuesto en el Informe KOK de 2005 está plagada de redundancias de esperanzas ya vistas en anteriores informes que a este respecto se habían realizado con anterioridad. Un mínimo de sentido histórico permite advertir que los deseos y las perspectivas a menudo viajan por caminos diferentes.

No obstante, y en justicia, es ineludible que desde la Comisión Europea emanen este tipo de recomendaciones. Simplemente se hace patente que algunos estados miembros las siguen más y mejor que otros. En estos últimos años, la ampliación de la oferta se ha convertido en disminución de oferta, y la ampliación y mejora de la inversión en capital humano no se ha producido en nuestro país. Ha caído la inversión en investigación, y estudiar es ahora un 150% más caro que hace 10 años, cuando los salarios no han crecido más de un 10%... como si la voz de Europa en España fuera un eco de una lengua que no entendemos.

convalidaciones entre titulaciones, certificados de profesionalidad, experiencia laboral, etc, arranca realmente en España en el año 2013. Este tema se estudiará con mayor profusión en el apartado cinco de este estudio.

3.8.- La agenda social renovada

La agenda social renovada completó la estrategia de Lisboa para el período 2008-2010, estableciendo las prioridades que debían orientar la política social europea para ese periodo. La Agenda Social se basa en los resultados de la estrategia de Lisboa en materia de estabilidad económica y empleo, pero además amplía su ámbito de aplicación abarcando aspectos nuevos dentro de la acción política, incidiendo en la creación de nuevas oportunidades en el mercado laboral, facilitando el acceso la educación, e intentando reforzar la solidaridad en la sociedad europea con el fin de favorecer la integración social y la igualdad de oportunidades para todos, ya que la Agenda no se limita a los ámbitos sociales *tradicionales*, como indica DE LA SERNA, la agenda *debe ser transversal*,¹⁶⁹ y ello por coherencia con la Estrategia de Lisboa, y porque *las medidas económicas y sociales se refuerzan y complementan mutuamente*.¹⁷⁰ Estos objetivos deben ser alcanzados en el ámbito comunitario mediante una legislación eficaz, una adecuada financiación y esencialmente, la cooperación de los estados miembros.¹⁷¹

¹⁶⁹VILLA DE LA SERNA, J. "*Comentario crítico a la agenda social renovada: oportunidades, acceso y solidaridad en la España del siglo XXI*". Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales n. 77, 2008.

¹⁷⁰Ibidem.

¹⁷¹Sin embargo, no todos los estados miembros, o al menos no todas las formaciones políticas de los estados miembros están por esta labor. La proliferación de partidos eurófobos parecen

La agenda social trabaja de conformidad con la estrategia de Lisboa y la estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible, siendo una de sus funciones prioritarias fomentar la modernización de los mercados de trabajo. Para que eso sea posible los estados miembros deben aplicar una serie de principios comunes en materia de *flexiseguridad*,¹⁷² a la vez que se promueve la formación a lo largo de toda la vida del trabajo.

Como vemos, la formación permanente es requisito, emblema, y bandera de casi cualquier normativa, disposición, ponencia, exposición de motivos, etc. que aborde hoy en día el empleo y el mercado de trabajo, constituyéndose como una declaración cuasi universal, o condición sin la cual, el crecimiento, la modernización del mercado de

ir en aumento, y desde algunos países se pretende limitar o incluso prohibir la entrada de ciudadanos de estados miembros a esos países. Este es el caso de Reino Unido entre otros. Mientras desde Bruselas se envía un mensaje de solidaridad, cooperación e igualdad de todos los estados miembros y de sus ciudadanos, a la vez se escucha una voz, más minoritaria pero a veces más ruidosa, que comienza a propugnar las limitaciones para determinados ciudadanos de estados miembros, y sobre todo, limitaciones para la libre circulación de personas cuando estas personas están dentro de círculos de pobreza o de poca formación. El futuro al respecto es incierto, dado el momento actual que vivimos. Grupos de extrema derecha y de extrema izquierda, denominados por el estatus político y también desde los medios de comunicación como grupos "populistas", parecen ir afianzándose en toda Europa, y ganando terreno; es el caso de Inglaterra, Francia, Grecia... Siendo el resultado final o el futuro más inmediato de esta situación, de difícil predicción por el que suscribe estas líneas, si bien no parece presentarse un futuro muy halagüeño. Hay libre circulación de capital pero se limita la circulación a la pobreza y a la ignorancia, realmente.

¹⁷²Este término se explica al final del capítulo.

trabajo, y la obtención y mantenimiento de un empleo duradero y de calidad no es posible.¹⁷³ La comisión para la agenda social, con el fin de proteger los derechos sociales y las comisiones laborales de los trabajadores de la Unión, y acabar con las trabas que obstaculizan su libre circulación dentro del espacio europeo, propuso mantener y potenciar su acción a favor de la movilidad de los trabajadores, y esto impuso un deber de participación activa de los interlocutores sociales, necesarios para este aspecto. Si bien esta movilidad, desde mi punto de vista, debería ser igual para todos los trabajadores, o incluso, facilitar la de aquellos que poseían menos formación u ocupen empleos de menor calidad, la realidad es que desde esta comisión se facilita sobre todo la movilidad de investigadores, jóvenes empresarios, estudiantes, y voluntarios.

La agencia social ha sido sustituida en el año 2014 por el Plan de Empleo 2014-2020, que se verá al final de este apartado.

¹⁷³Y también como discurso electoralista, que suena actualmente en las bocas de todos los políticos, e incluso en eslóganes, de nuestro país. Así, desde principios del año 2015 la sede central del partido en el gobierno de España ostenta un gran cartel en su entrada en el que figura el lema "Primero el Empleo". (Sic).

3.9.- El concepto de flexiseguridad

Hemos visto hasta ahora como las estrategias de empleo intentan reducir el desempleo y mejorar la calidad de los puestos de trabajo en la Unión Europea. Son dos ideas básicas que figuran en cualquier documento europeo sobre el empleo; la lucha contra el desempleo, como valor primario y de capital importancia, y que el empleo existente y futuro mejore su calidad. Obviamente, sin afianzar el primero, parece difícil conseguir el segundo.

Estas estrategias tienen su base en políticas sociales que se asocian en los últimos años a dos conceptos: la flexibilidad y la seguridad del empleo. De estos dos conceptos surge uno nuevo, el concepto de flexiguridad.

La flexiguridad hay que entenderla en un sentido amplio¹⁷⁴ que incluya factores sociales, laborales, económicos, políticos... a fin de que su aparición en la normativa europea no sea pasajera, o contextual, sino que se asiente para poder ir adaptándose a cada momento, de tal manera que sea más una herramienta social que un herramienta puntual dedicada únicamente a flexibilizar horarios o despidos.

Podemos abarcar el término como un modelo organizativo del mercado de trabajo mediante el cual, y a través de políticas proactivas o intervencionistas por parte del Estado se alcance un mercado de

¹⁷⁴En este sentido, RODRÍGUEZ PIÑEIRO y CALVO FERRER, en "*Flexiguridad: el debate europeo en curso*" Aportaciones al debate comunitario sobre flexiguridad, 2007, Madrid.

trabajo *flexible*, en el cual quede garantizada la protección social de los trabajadores, a la vez que este mercado devenga más reactivo y competitivo, pero también más inclusivo.

Para SAGARDOY,¹⁷⁵ la flexiseguridad tiene un componente de equilibrio para las partes: *seamos concesivos con el poder empresarial para una gestión eficaz y seamos justos con la situación de los trabajadores de modo que no sean despojados de sus derechos conseguidos*, idea que expresa de otro modo PALOMEQUE, cuando la valora como el *reto de conciliar una mayor flexibilidad con la necesidad de maximizar la seguridad para todos*.¹⁷⁶

El término nace en los Países Bajos en 1995 y se desarrolla especialmente en Dinamarca, a partir del año 1999, que añade a la flexiseguridad tres características básicas, denominadas "triángulo de oro"; la flexibilidad que opera con pactos contractuales adaptables y fiables, una alta protección social para los desempleados y una política de formación y reinserción laboral muy activa mediante estrategias integradas de aprendizaje a lo largo de la vida laboral que aseguren la adaptabilidad continua de los trabajadores.

¹⁷⁵ AAVV. *La reforma laboral 2012. Su impacto en la economía y el empleo*. Dykinson, Madrid 2013.

¹⁷⁶ PALOMEQUE LÓPEZ, M. en AAVV. *La regulación del mercado laboral, un análisis de la Ley 3/2012 y de los aspectos laborales del Real Decreto-Ley 20/2012*. Lex Nova, Valladolid, 2012

El concepto tardó 12 años en ser recogido con especial énfasis en una comunicación de la comisión al Parlamento Europeo de 27 de junio de 2007.¹⁷⁷

En este sistema de mercado de trabajo la flexibilidad de los trabajadores es necesaria para que éstos puedan adaptarse a las rápidas evoluciones del mercado laboral y conseguir sus transiciones profesionales. A nivel de empresa, debe responder a las necesidades de los empleadores y mejorar la conciliación entre la vida profesional y la vida familiar.

La seguridad para los trabajadores significa poder progresar en sus carreras profesionales, poder desarrollar sus competencias, y durante los periodos de inactividad recibir el apoyo de los sistemas de seguridad social. Las estrategias de flexiguridad tienen por objeto reducir las tasas de desempleo y de pobreza en la Unión Europea y Deben aplicarse según cuatro principios que se refuerzan entre ellos, y que son; la flexibilidad y la seguridad de los contratos de trabajo, la aplicación de estrategias de aprendizaje a lo largo de la vida, la eficacia de las políticas activas del mercado laboral, y la modernización de los sistemas de seguridad social. Pero además, estos principios son los

¹⁷⁷Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 27 de junio de 2007, «*Hacia los principios comunes de la flexiguridad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad*» (COM.2007-359)

cimientos de una nueva cultura que persigue no sólo la creación de empleo, sino la *calidad* del empleo.

Como señala TERRADILLOS ORMAECHEA, *Si se asigna prioridad a la reducción de la tasa de desempleo, no se puede evitar que el empleo creado sea de mala calidad*,¹⁷⁸ por lo que la flexiguridad, al igual que las políticas de eficacia del mercado de trabajo, está ahí, *recordando* que el equilibrio entre intereses empresa-trabajador es necesario, y por ello ha sido incorporado, como indican MINGUEZ BLANCO y VACAS *de forma decidida a las discusiones de política económica europeas*,¹⁷⁹ y en 2006 el Consejo Europeo solicitó a la comisión la realización de *La elaboración de un conjunto de principios comunes*.

Respecto a la seguridad de los contratos de trabajo, será necesario el cumplimiento del derecho laboral, el normal desarrollo¹⁸⁰ y fuerza

¹⁷⁸TERRADILLOS ORMAECHEA. " *Validez y límites del método abierto de coordinación en la política de empleo comunitaria*" Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, Nº 72, 2008

¹⁷⁹J. GONZÁLEZ MÍNGUEZ Y C. VACAS. "*La flexiguridad como modelo para los mercados de trabajo europeos*". Boletín económico del Banco de España, Nov. 2007.

¹⁸⁰La eliminación de la ultraactividad de la negociación colectiva en la última reforma del gobierno del partido popular en la legislatura 2011-2015, es un claro ejemplo de no flexiguridad. De todas formas personalmente creo que puede haber vida detrás de esta eliminación. La STS de 17 de diciembre de la sala de lo Social tiene una enorme trascendencia, y es un auténtico varapalo a la reforma laboral en un aspecto tan importante como es la ultraactividad del convenio tras su vencimiento. Pero no resuelve qué sucede con las personas contratadas de nuevo tras la finalización de la vigencia de un convenio, con lo que supone un riesgo de proliferación de dobles escalas salariales de las empresas, lo que podría introducir un nuevo elemento de discriminación.

vinculante de los convenios colectivos, y desarrollar principios modernos de organización laboral.

A la vista de estos datos, podemos determinar que la flexiguridad presupone políticas proactivas por parte de los gobiernos hacia los mercados de trabajo de tal manera que los trabajadores puedan disfrutar del llamado triángulo de oro, que consta de un mercado de trabajo flexible, las ya citadas políticas activas de formación, y una alta protección por desempleo. Si trasladamos este concepto de flexiguridad a España, podemos advertir, como indica ADROVER, que *"En España la reforma laboral ha introducido la flexi pero no la seguridad."*¹⁸¹

Si la flexiguridad es una estrategia para modernizar el mercado laboral, que cobra fuerza sobre todo a partir del año 2007, pensemos que en España en ese momento vivíamos en un boom económico (que terminó en burbuja inmobiliaria y la mayor crisis económica y tasa de desempleo de los últimos 50 años), y que el empleo no era una preocupación, lo importante era crear riqueza o, mejor dicho, ganar dinero.¹⁸²

¹⁸¹ MIGUEL ADROVER, Euroxpress noticias, 1 de diciembre de 2014.

¹⁸² A principios de este siglo, en pleno boom inmobiliario de la construcción, cualquier albañil sin un mínimo de formación podía ganar fácilmente 2000 € mensuales. Personalmente, años después he tenido como alumnos en cursos a trabajadores de la construcción que se

Siete años después de la publicación del mencionado documento sobre flexiguridad, nuestra economía, nuestro mercado de trabajo, y nuestra tasa de desempleo, nada tienen que ver con la de 2007. Viene a ratificarse la idea que ya en los años 80 se constató desde la Unión Europea, y que no es otra más que no se trata sólo de crecimiento, sino de que la cantidad y calidad del empleo también aumente. El caso español es el caso típico de fallo en el modelo de crecimiento y de discrepancia entre crecimiento y cantidad y calidad del empleo.¹⁸³

Así pues, la flexiguridad en nuestro país se ha convertido en un arma de flexibilidad en la contratación y en los despidos, pero ha relegado a la seguridad.

Los principios comunes a escala europea para adaptar las estrategias de flexiguridad de cada estado miembro en función de las

encontraban en un estado de confusión; habían pasado de tener un gran sueldo y oportunidad de cambiar de empresa a su antojo, a engrosar las listas del paro, no encontrar ningún trabajo, y darse cuenta de que no tenían formación alguna para desarrollar otras actividades. La construcción se convirtió en un sector macrocéfalo que deformó el mercado de trabajo. ¿Cómo se puede absorber ahora más de 2 millones de trabajadores la mayoría con escasa o nula formación?

¹⁸³Y esto no es sólo un problema puntual del mercado de trabajo debido a una posición en exceso dominante del sector de la construcción, también juega un papel importante en la mentalidad de trabajadores, empresarios, y políticos.

especificidades de su mercado laboral se deben realizar cumpliendo una serie de principios recomendados por la comisión europea.

El primero de ellos debe ser intensificar los valores de la estrategia de Lisboa. En segundo lugar en conseguir un equilibrio entre derechos y responsabilidades de empleadores, trabajadores, solicitantes de empleo y poder político y de la administración. El respaldo y protección a los trabajadores en periodo de transición o de inactividad es el tercer principio que se debe seguir, y que se ha demostrado muy útil en Dinamarca,¹⁸⁴ por ejemplo. También, la promoción de la igualdad en el trabajo es esencial en el camino hacia la flexiguridad.

¹⁸⁴En Dinamarca la flexiguridad se lleva al extremo. Hasta hace 20 años su tasa de desempleo era superior a la media de la Unión Europea, pero hoy en día en 2/3 de los parados encuentran trabajo antes de cien días.(En palabras del economista danés TORNEN ANDERSEN en la inauguración de la presidencia semestral danesa de la Unión Europea 2012). Dinamarca es uno de los países con mayor nivel de vida del mundo del país con mayor movilidad laboral de Europa. El despido se produce sin indemnización, con un preaviso de tres meses, que es el tiempo que tienen para buscar otro empleo, y el estado protege quien lo necesita con subvenciones y conformación. La mayoría de los salarios se negocian entre empresa y empleado y sólo una pequeña parte mediante convenios colectivos. La tasa de paro es del 6% y más de medio millón de trabajadores cambiantes de empleo cada año. Mientras tanto, en otros países de Europa se está produciendo un crecimiento de la pobreza y de la exclusión social y la aparición de bolsas de personas que viven fuera del mercado de trabajo que tendrán muy pocas posibilidades de acceder a él en el futuro. Ahora bien, no sólo la mentalidad permite que la flexiguridad funcione; el gasto en políticas activas de empleo en Dinamarca triplica a la de España. (fuente: Eurostat), aunque la mentalidad, es importante, claro. Baste citar las palabras de J.L. Rodríguez Zapatero recogidas por el periódico 5 Días, con fecha 12 de dic. de 2009; "Para un país como Dinamarca, no para nosotros" (sic.), una semana antes de asumir la presidencia europea y con la estrategia de Lisboa en un momento álgido.

Por último, es necesaria la colaboración entre los interlocutores sociales y los poderes públicos, así como la distribución equitativa de los costes y beneficios de las políticas de flexiguridad, con especial atención a las pequeñas y medianas empresas, y ello es así porque el término de flexiguridad, atiene a las dos partes del negocio, por un lado el empresario, y por otro el trabajador, como indica HERRAIZ MARTÍN, *bajo este novedoso término se encuentran dos castellanos, el de flexibilidad y el de seguridad, con la finalidad de que puedan beneficiarse tanto el trabajador como el empresario.*¹⁸⁵

En nuestro país la flexiseguridad cobra hoy especial importancia dada la actual situación crítica de nuestro mercado de trabajo. Es difícil aventurar si el modelo de flexiguridad danés es capaz de constituir una estrategia válida para España. En todo caso, y como señalan VALDÉS DAL-RÉ y LAHERA FORTEZA, *Es necesario implantar en España las estrategias de flexiseguridad laboral, deducibles de las orientaciones europeas y del propio diagnóstico crítico de nuestro mercado de trabajo,*¹⁸⁶ pero mientras tanto, habrá que ver si la política (económica) quiere ocuparse. Para formarse una mejor opinión, basta

¹⁸⁵HERRAIZ MARTÍN, S. "La puesta en práctica de la flexiguridad: ¿una posición mágica para los problemas de empleo en los países de la Unión Europea?". Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales n.72, 2008

¹⁸⁶VALDÉS DAL-RÉ, F. y LAHERA FORTEZA, J. " la flexiseguridad laboral en España", en *Laboratorio de Alternativas*, nº 157/2010

con preguntar a cualquier empresario o trabajador acerca de la flexiguridad.

3.10. El Plan de Empleo 2014-2020

Dentro de la programación de los fondos 2014-2020 se integran la estrategia política de la Unión Europea y la inversión determinada por el marco financiero plurianual que establece la Unión Europea. Es este un proceso de programación para los próximos seis años que va a intentar convertir las estrategias europeas en programas operativos. Esta programación se realiza partiendo del Marco Estratégico Común (MEC) y del Acuerdo de Asociación.

El Marco Estratégico Común es un documento que constituye la base direccional o punto de partida estratégico para los estados miembros, que lo usarán como marco y base para la programación, comprometiéndose con los objetivos europeos de crecimiento y empleo para 2020.

Los objetivos de disposiciones comunes de los fondos¹⁸⁷ se llevarán a cabo por el Fondo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo Social

¹⁸⁷ El reglamento de la Unión Europea núm. 1303/2013, de disposiciones comunes de los fondos, recoge once objetivos. Expongo aquí los relevantes para el fondo de este estudio.

Europeo. Respecto al fondo de desarrollo regional, éste se centra en el contexto actual a las empresas, dividido en apoyo a la actividad empresarial, innovación, TIC e investigación, accesibilidad y calidad del medio ambiente.

El Fondo Social Europeo contribuye a cuatro objetivos temáticos que son de directo interés; empleo y movilidad laboral, educación, competencias y aprendizaje permanente, Así como promoción de la inclusión social y luchar contra la exclusión social. Estos objetivos formarán parte en los próximos seis años del Programa Operativo 2014-2020, y su ejecución se realizará mediante los fondos del MEC, y se llevarán a cabo en España, a nivel nacional y autonómico.

La ejecución del fondo social europeo en España para el período 2014-2020 está combinado con lo que se establece en el Plan Nacional de Reformas frente a los objetivos principales: un objetivo en materia de empleo, educación y reducción de la pobreza, y otro objetivo referente al cambio demográfico, cambio climático y aprovisionamiento energético.

Respecto al objetivo en materia de empleo, se pretende conseguir una tasa de empleo del 75%, frente a la actual tasa de empleo situada en el 58%, y un aumento del 4% de la población entre 30 y 35 años con estudios superiores terminados. (Actualmente el 40%).

Los tres grandes programas operativos nacionales para esta estrategia 2020 son:

- Programa operativo de empleo, formación y educación
- Programa operativo de inclusión social y de la economía social
- Programa operativo de empleo juvenil

Las dotaciones económicas para estos programas operativos alcanzan los 9000 millones de euros desde 2014 a 2020. 5000 millones se van a destinar al empleo, y 1700 millones a educación y formación. El resto van destinados a promover la inclusión social.

Esta dotación, junto con los fondos de la cuota de formación de empresas y trabajadores, parece que va proveer de una manera constante¹⁸⁸ los cursos de formación para el empleo en los próximos seis años.

No obstante, aunque por parte de las entidades de gestión de la formación profesional para el empleo, la *constancia o regularidad de*

¹⁸⁸Una financiación *estable y suficiente* es el deseo tanto de trabajadores como de empresarios, y evidentemente, también de las entidades encargadas de poner en marcha la formación. Los denominados *recortes* de los últimos años han hecho que los cursos de formación descendan en número en algunos casos, y en otros, que desaparezcan. Al igual que la educación, la sanidad o las obras públicas, la formación para el empleo ha sufrido un recorte severo. Podría desprenderse, que debido al número de parados actual, haya descendido la cuota de formación al haber menos afiliados a la Seguridad Social, pero la cruda realidad -indemostrable por este humilde alumno-, es que la formación funciona desde hace años de manera *subvencionada*, de ahí que los sindicatos pidan actualmente que la cuota de formación se dedique a eso, a formación, en lugar de pasar por el estado, para retornar como subvención, cuando en realidad no lo es.

las subvenciones siempre ha sido un factor deseado, lo cierto es que el montante de las dotaciones va ser inferior al de años anteriores, en el que existía siempre el desconocimiento de la dotación a dos años vista, pero suponían mayor cantidad de fondos, y en consecuencia, mayor cantidad de cursos durante más meses al año.¹⁸⁹

En resumen, se persigue aumentar la ocupación, concentrando el esfuerzo en actividades y sectores generadores de empleo¹⁹⁰ e impulsando el emprendimiento personal.

¹⁸⁹Valga como ejemplo para explicar lo expuesto, lo siguiente: el ejercicio 2013-2014, la formación continua (formación profesional para el empleo dirigida prioritariamente a trabajadores en activo) se impartió desde enero de 2014 hasta el 31 de julio de ese mismo año. Para el año 2015, se va a comenzar en enero, pero se va a terminar el 31 de junio, y se van a reducir los cursos, y ello debido a que el recorte en esta modalidad de formación ha sido de un 28% respecto al año pasado. Y no sólo para la cantidad de cursos se impartían, ya que los recortes se alcanzan también al sueldo de los docentes que nuevamente este año ha sido recortado. El plan de empleo 2014-2020 seguramente mantendrá la formación para el empleo en estos niveles.

¹⁹⁰Son sectores generadores empleo actualmente, las nuevas tecnologías, la agricultura ecológica, el sector de los residuos, el turismo rural, y los servicios ligados al atención a personas dependientes, dado el envejecimiento de la población. (Fuente del Ministerio de Empleo y Seguridad Social).

4.- El marco legal español de la formación profesional para el empleo.

Se estudia en este apartado el marco jurídico regulador de la formación profesional para el empleo en España. Arranca este capítulo con la Constitución de 1978, que se analizará conjuntamente con el Estatuto de los Trabajadores y la Ley 56/2003 de Empleo, como normas informadoras y delimitadoras de las líneas básicas referentes a la formación en nuestro país. No es pretensión de este estudio analizar la formación desde la visión constitucional, o desde la visión social y económica del Estatuto de los Trabajadores y de la Ley de Empleo, por lo que las referencias a estas normas son someras, básicas.

Desde el punto de vista de este estudio la relevancia jurídica radica en dos normas (que evidentemente son de desarrollo de la normativa que en este capítulo se verá), que son la normativa referida a la Cualificación Profesional de los Trabajadores¹⁹¹ y especialmente, la norma básica y médula de nuestro actual sistema de formación

¹⁹¹El sistema actual de formación profesional para el empleo tiene en la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones, parte esencial de su desarrollo, en tanto en cuanto se instrumentaliza esta formación mediante el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales. La ordenación de este catálogo implica el reconocimiento y acreditación de las cualificaciones, dentro de un sistema identificador de las necesidades del mercado de trabajo y las competencias adecuadas para el ejercicio profesional. Por este motivo, y porque considero que didácticamente es más apropiado, se estudia esta parte en el capítulo 5.

profesional para el empleo, el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo.¹⁹²

Se analizan pues en los siguientes puntos los principios básicos que rigen e informan la formación profesional para el empleo, en primer lugar porque jurídicamente constituyen la base de la misma, en segundo lugar por ofrecer una visión con algo más de fondo respecto a la formación profesional para el empleo que la que pueda desprenderse únicamente de normas específicas, como el Real Decreto 395/2007, y por último, por una simple cuestión de orden, -cronológico y jerárquico-, tras analizar en el anterior capítulo el marco europeo de la formación profesional para el empleo.

Termina este capítulo con un breve acercamiento al Pacto Valenciano por el Crecimiento y el Empleo, acercamiento que tiene su razón de ser en la cercanía del Acuerdo, y como ejemplo del tratamiento de la formación profesional para el empleo en nuestra comunidad autónoma.

¹⁹²El Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo es la norma fundamental en torno a la cual se ha iniciado y construido este trabajo, real decreto que constituye el corazón de la regulación práctica de la formación profesional para el empleo. Es el núcleo normativo para entender y valorar la formación profesional para el empleo. Por ello, se describe y analiza en el capítulo 6 de este estudio.

4.1.- La Constitución española

Nuestra Constitución hace referencia directa a la formación en el capítulo II del título I, dedicado a los principios rectores de la política social y económica, cuando en su artículo 40.2, indica que: "*los poderes públicos fomentarán una política que garantice la formación y readaptación profesionales*".

Esta política que debe garantizar la formación, aparece inserta dentro de un capítulo -como se ha dicho dedicado a los principios de la política social y económica-, y precedido del punto uno del citado artículo 40, caracterizado por dos ideas básicas; que el progreso social y económico debe basarse en una distinción equitativa de la renta en el marco de una política de estabilidad económica, y que los poderes públicos deberán realizar de manera especial una política orientada al pleno empleo.

Como hemos ido viendo a lo largo de este estudio, las políticas orientadas al pleno empleo, y el término formación, suelen aparecer juntos. Esto es así en todos los acuerdos nacionales de formación para el empleo, y también en todas las estrategias europeas para el empleo. Este artículo sin embargo, está compuesto por algunos aspectos más, que comparten importancia con la formación y readaptación profesionales, tales como la seguridad e higiene en el

trabajo, la jornada laboral, las vacaciones periódicas retribuidas y la promoción de centros adecuados.

Es un precepto que prescribe la persecución de un fin de interés general pero sin poner los medios y las condiciones para su realización.¹⁹³ El interés perseguido es redistribuir la riqueza, a la vez

¹⁹³El artículo 40 de nuestra Constitución es una norma típicamente programática que prescribe fomentar o perseguir un fin, pero sin poner los medios ni las condiciones para su realización. Nuestra Constitución separa el derecho al trabajo del derecho a la formación, situando el primero en el apartado de derechos y deberes de los ciudadanos, y la segunda en los principios rectores de la política social y económica. En mi opinión, y de alguna manera como eje central de este trabajo, entiendo que la formación no es sólo causa necesaria para la plena obtención del derecho al trabajo, sino que de manera absoluta, garantiza el acceso al trabajo y la calidad del mismo. Además, es el factor esencial que promueve la empleabilidad. Tiene así, por un lado, un aspecto general y propio de la política social, pero también un aspecto individual, puesto que si todos tenemos derecho a un puesto de trabajo -siempre que se cumplan los requisitos de capacidad necesarios que aseguren el principio de igualdad de acceso al trabajo-, este derecho se reforzará o debilitará en relación directa a la formación recibida, y no sólo previamente al acceso al puesto de trabajo, sino a lo largo de toda la vida del trabajador. Nos encontramos actualmente en el principio de un debate que estoy seguro y convencido en los próximos meses nos llevará a profundos cambios en nuestra sociedad y en nuestra Constitución, cambios que se demandan ya desde la sociedad y desde importantes fuerzas políticas. La relación entre formación y calidad y cantidad del empleo en una nación, es a mi modo de ver, clara. En este mismo sentido se expresan todos los tratados, consejos, y estrategias europeas para el empleo que hemos ido viendo a lo largo de este trabajo. Puede ser un buen momento unir el derecho al trabajo y el derecho a la formación en un mismo precepto, de tal manera que ambos vengán garantizados del mismo modo que hoy se garantiza la educación o la sanidad. (Aunque en los últimos tres años, incluso bajo el mandato constitucional, estos dos últimos derechos mencionados hayan sido menoscabado o incluso sujetos a intentos de privatización.

que conseguir el pleno empleo, y mejorar determinadas condiciones laborales, en los cuales la intervención de los poderes públicos debe ser prioritaria, es, como señala ALONSO OLEA, un precepto de *inevitable generalidad*,¹⁹⁴ una norma programática, que en todo caso, *aunque se consideren normas programáticas y aunque no existan los términos constitucionales hábiles para imponer al legislador el desarrollo de lo que programa*,¹⁹⁵ sí que existe, o como indican BOBBIO y VARELA,¹⁹⁶ surge, *la prohibición de emanar normas disconformes* con este tipo de preceptos.

Hay que señalar que la Constitución regula el derecho a la formación como un derecho de los trabajadores, esto es como un derecho que se desarrollará en el seno de la relación laboral, pero la inserción del citado artículo 40.2 dentro de los principios rectores de la política social y económica hacen que su desarrollo se realice mediante normas sociales y económicas, aparte de la mera legislación laboral. Además de la importancia de desarrollar el citado derecho a la formación dentro de la política social y económica, se trata también de hacer efectivo un derecho de los trabajadores, al igual que el de las

¹⁹⁴ AAVV, "El modelo social en la Constitución Española de 1978". Mº de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid 2003

¹⁹⁵ *Ibíd*em

¹⁹⁶ AAVV, "Constitución nueva y leyes viejas", en *Revista del departamento de derecho político*, UNED, nº 4, 197

vacaciones o la higiene y salud laborales,¹⁹⁷ para intentar, como indica MONTOYA, *aunque sea de una manera muy general, responder a la efectividad de la Ley Fundamental*.¹⁹⁸

El artículo 40 de la Constitución no sólo promueve la formación, sino que habla además de la readaptación profesional. De alguna manera, la Constitución establece una diferencia entre formación, -aquellos conocimientos que una persona quiere adquirir con el fin de poder poseer las destrezas necesarias para acceder a un puesto de trabajo-, y la readaptación, que sería en cambio aquella formación o preparación que el trabajador recibe para poder adaptarse a la evolución técnica que sufra su puesto de trabajo. Sin embargo, la visión actual va más allá de este concepto simple. Esta explicación es la que podría haberse relacionado con la anterior diversificación de la formación; formación continua y formación ocupacional.

Actualmente la visión de la formación incluye, además de las ya expresadas, la oferta de una formación que permita no sólo adaptarse a los cambios en el puesto de trabajo, sino también, -y de manera más

¹⁹⁷Por ejemplo y respecto al tema que importa en este estudio la Ley Orgánica 5/2002 de la Cualificación y la Formación Profesional, o la Ley 56/2003 de Empleo.

¹⁹⁸AAVV, *"El modelo social en la Constitución Española de 1978"*. Mº de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid 2003

importante-, a los cambios en el mercado de trabajo, procurando una formación multidisciplinar que provea de habilidades suficientes para poder hacer frente a todo tipo de contingencias, especialmente a las crisis, mediante la movilidad y la adaptabilidad laboral.

Si bien nuestra Constitución en el artículo 40 relaciona, -aunque sean puntos diferentes-, el pleno empleo y la formación, la tendencia europea actual, como ya se ha visto, relaciona ambos términos y los hace dependientes uno del otro.

De ahí que la anterior división entre formación continua y formación ocupacional, aquella que distinguía entre la formación para los trabajadores y la formación para los desempleados, se haya visto sustituida por la formación para el empleo, en lo que entiendo es un afán de que ambos conceptos vayan integrándose.

Es importante señalar que este artículo 40 de la Constitución junta el derecho a la formación y readaptación profesionales, con la limitación de la jornada laboral, el descanso, y las vacaciones retribuidas, conjunto de derechos que se corresponden con las reivindicaciones obreras más importantes históricamente. Podríamos entender que la heterogeneidad del punto dos del artículo 40 de la Constitución es un reconocimiento de determinados derechos, y también garantía de los mismos. El Tribunal Constitucional señalaba en el año 2002, en el Ecuador del III Acuerdo Nacional para la formación profesional para el

empleo, (en lo que parecía interpretarse oportunamente como un reforzamiento institucional del ánimo dialogador y proactivo hacia la formación, máxime cuando la Administración acababa de incorporarse a los Acuerdos Nacionales creándose la Tripartita), que las iniciativas y acciones de formación continua dirigidas a trabajadores empleados "Contribuyen a dar efectividad al derecho que les asiste a la promoción a través del trabajo, promoción que no puede desvincularse de la formación profesional permanente que mantenga su cualificación profesional a lo largo de su vida", señalando además que el objetivo de las medidas de formación continua es "proporcionar a los trabajadores los medios para su cualificación profesional, pero también para su adecuada promoción y permanencia en el puesto de trabajo", (STS 95/2002 de 25 de Abril). Sentencia que engrana con la visión que en aquel momento, impregnaba los acuerdos suscritos y que las recomendaciones europeas establecían o dibujaban en un mapa de derechos en el que la medida de acceso, permanencia, continuidad y promoción en el empleo se consolidaban en el marco de la formación.

Dado que la ubicación del derecho a la formación de nuestra Constitución está inserto en un apartado de política social, nuestro estatuto de los trabajadores recoge la norma al ser de carácter laboral, como se verá a continuación. Por otro lado, la argumentación de la ya citada STC 95/2002, (reiterada en las sentencias 238/2003 y 168/2004)descansa en la premisa de que la formación continua se

ubica en el ámbito laboral, "al afectar a un derecho atribuido a los trabajadores en el seno de la relación laboral -El derecho a la formación y promoción en el trabajo".

4.2.- El Estatuto de los Trabajadores

Ya hemos visto que nuestra Constitución, al igual que hacen todos los tratados, consejos y estrategias europeas para el empleo, tiene como punto de especial interés en sus principios de política económica y social, la creación de empleo y el objetivo del pleno empleo, duradero y de calidad.

El desempleo es actualmente la primera preocupación de la mayor parte de los estados miembros de la Unión Europea, y específicamente de España que cuenta en este momento, -finales del año 2014-, con una cuarta parte de su población activa en desempleo.¹⁹⁹

El Estatuto de los Trabajadores aborda la formación desde varios puntos: El contrato para la formación y aprendizaje, y el derecho a la promoción y formación profesional en el trabajo, son los más

¹⁹⁹La tasa media de paro en España en el año 2014 supera el 24%, y alcanza a más de cinco millones de personas. Fuente: EPA, INE.

importantes, y se completan con algunas referencias específicas que también estudiaremos, como la clasificación profesional, permisos individuales de formación, o el refuerzo del derecho a la formación aplicable en determinadas circunstancias.

Siguiendo el dictado del artículo 40 de la Constitución española, el artículo 4.2²⁰⁰ del Estatuto de los Trabajadores indica que *"En la relación de trabajo, los trabajadores tienen derecho: A la promoción y formación profesional en el trabajo, incluida la dirigida a su adaptación a las modificaciones operadas en el puesto de trabajo, así como al desarrollo de planes y acciones formativas tendentes a favorecer su mayor empleabilidad"*,²⁰¹ artículo que consta de contenido tanto formativo como promocional, contenido añadido por Ley 3/2012, para , como acertadamente señala MONTOYA,²⁰² *resaltar la importancia que, en el contexto de las políticas sociales de empleo ,tiene la formación profesional y en concreto la elaboración y ejecución de los planes y acciones para la formación.*

Este punto del artículo 4 responde a uno de los principales objetivos de la reforma laboral de 2012, la creación de empleo. Esta creación de

²⁰⁰ Letra b) del número 2 del artículo 4 redactada por el número uno del artículo 2 de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral («B.O.E.» 7 julio).

²⁰¹ Vid Infra 110

²⁰² AAVV, "Comentarios al Estatuto de los Trabajadores". Aranzadi, Pamplona 2012.

empleo, debía conseguirse, según la citada reforma, a través de la mejora de la empleabilidad y de la capacitación profesional.

Si bien no parece presentar problemas comprender en qué consiste la capacitación profesional, y su relación con la creación de empleo, no es tan sencillo resolver la cuestión de la empleabilidad.²⁰³

Si la aceptamos como ese conjunto de habilidades y destrezas de un trabajador, que configuran la capacidad de encontrar empleo, y de amoldarse a un puesto de trabajo, o adaptarse al cambiante mercado de trabajo, podemos deducir que todo cambio en la formación, actuará en la empleabilidad, y a título individual, aquél que posea un mayor grado de empleabilidad tendrá una mayor facilidad de acceso al empleo.

Por otro lado, la empleabilidad -término por cierto inexistente en nuestro diccionario-, puede tener la capacidad de mutar, y convertirse en ocasiones en *adaptabilidad*, *elasticidad*, *capacidad*, etc., pudiendo llegar a convertirse en simples medidas para el empleo. Y como medidas para el empleo, pueden dirimirse por la vía del decreto, y,

²⁰³Ya desde el Libro Blanco de Delors, la empleabilidad se ha considerado el primer pilar sobre el que se apoya el compromiso de los países miembros de la Unión europea, como medio para luchar contra el desempleo de larga duración y el desempleo de los jóvenes. Dicha empleabilidad se expresaba en términos de modernización de los sistemas de formación, así como el establecimiento de acuerdo marco entre la patronal y los interlocutores sociales para que las empresas tuvieran un peso específico en la formación y la adquisición de experiencia.

bajo ópticas políticas determinadas, afectar al empleo por su lado inverso, esto es, el despido.

Así, la libertad de despido, su *abaratamiento*, compite con la formación, permitiendo que el nuevo liberalismo que ha resurgido en los últimos años en España, permita la convivencia en la misma línea de un artículo de la creación de empleo mediante la formación, y este concepto de *empleabilidad*,²⁰⁴ que puede tener diferentes sentidos. NÚÑEZ-CORTÉS²⁰⁵ la define en referencia a la reforma laboral de 2012, como una empleabilidad *interna y externa, no sólo como capacidad de ajuste permanente del trabajador a su organización sino también al mercado de trabajo*, visión amplia que comparto pero que no se circunscribe o tiene su razón de ser en la citada reforma, pues ya hace

²⁰⁴El término no aparece en nuestro diccionario, aunque se utiliza como la capacidad de emplearse o acceder al mercado laboral por primera vez, o de reubicarse en el mercado de trabajo en el caso de ser despedido o finalizar la prestación laboral. Este acceso es el que encierra, a mi entender, el siguiente riesgo: Si el acceso al trabajo -la *empleabilidad*- es una cualidad necesaria para conseguir el pleno empleo, será necesario aumentar el medio fundamental para la creación de empleo, esto es, la formación, de tal manera que a medida que aumente la formación, aumentará el empleo. Sin embargo, ya en la exposición de motivos de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, se hace hincapié en que la empleabilidad tiene relación directa con la *flexibilidad*, entendida como la facilidad de contratación y también como la facilidad de despido, en una visión neoliberal. Pensemos que esta ley fue aprobada por la mayoría del partido en el gobierno, sin el apoyo del resto de grupos parlamentarios, que la consideraron un retroceso de años en la lucha por los derechos de los trabajadores.

²⁰⁵AAVV. "La reforma laboral 2012. Su impacto en la economía y el empleo". Dykinson, Madrid 2013.

décadas que el término ha tenido esta vertiente en Europa.²⁰⁶ Su relación con las competencias profesionales son usuales,²⁰⁷ sobre todo desde las estrategias de empleo europeas que unen habitualmente la mejora de la empleabilidad y la reducción del déficit de capacidades.²⁰⁸ La empleabilidad se concibe también como necesario requisito para la efectividad de las políticas de empleo, y en este sentido y con perspicacia indica ALUJAS que *los programas no son efectivos si intervienen cuando la empleabilidad de los participantes ya ha disminuido de manera casi irreversible*,²⁰⁹ de lo cual se puede deducir que la prevención, cuidado y fomento de la empleabilidad presupone la posibilidad real de empleo, y que sin aquélla, obviamente no puede existir éste.

A la vista de la reforma del año 2012 y la tasa de desempleo persistente, parece claro deducir que en nuestro país la empleabilidad no ha sido entendida como la capacidad personal para acceder al mercado de trabajo, sino como el conjunto de herramientas que sea, o

²⁰⁶Ya la Estrategia Europea de Empleo de 1997 articuló su actuación en torno a cuatro pilares básicos, el primero de ellos la empleabilidad. *Vid infra* 103

²⁰⁷Valgan por todos ARIAS MONTOYA y FLÓREZ DE TRUJILLO. (AAVV. "*Competencias y empleabilidad*", Ciencia et Technica, UTP, Colombia 2007.

²⁰⁸V.Gr., el Consejo de Lisboa de 2001.

²⁰⁹ALUJAS RUIZ, J. A. "*Políticas activas de mercado de trabajo en España: situación en el contexto europeo*". Consejo Económico y Social de España, 2003

pueda ser capaz de conseguir que la tasa de desempleados baje. De esta forma, se confunde la flexibilidad para la contratación y para el despido con la empleabilidad.

La capacidad tanto individual del trabajador como de la administración para procurar un puesto de trabajo, se abandonan a favor de las empresas de trabajo temporal a las que esta ley habilita para operar como agencias de colocación, y nos muestra aún más que la citada reforma no pretende conseguir un mejor empleo, y una mayor y mejor formación de los trabajadores, ni siquiera una mayor empleabilidad, simplemente persigue desde un punto de vista liberal, y ciertamente equivocado a la vista de los resultados producidos, un descenso de la tasa de desempleo, y no una mejor formación y en consecuencia mayor empleabilidad,-en el sentido de capacidad de acceso y movilidad en el mercado de trabajo,- para los trabajadores.²¹⁰

²¹⁰Son importantes también a efectos de este estudio los cambios producidos en materia de negociación colectiva, (la posibilidad de descuelgue), que se estudiará su apartado correspondiente. Los permisos individuales de formación se estudiarán en el apartado dedicado al subsistema de formación profesional para el empleo. La clasificación profesional así como las convocatorias para el reconocimiento de la cualificación aquí a través de la experiencia laboral, se estudiarán el apartado siguiente. El siguiente punto que nos ocupa frente a la formación de los trabajadores, es la inclusión en nuestro estatuto de los llamados contratos formativos; el contrato de trabajo en prácticas, y el contrato para la formación y el aprendizaje, cuyo objeto es la cualificación profesional de los trabajadores y que por ello se estudiarán en el apartado 5 de este trabajo.

En todo caso, queda recogido -dentro de la relación laboral-, el derecho a la formación, que incluirá aquella dirigida a la readaptación y a las modificaciones del puesto de trabajo, recogiendo el dictado de formación y readaptación profesionales del artículo 40 de la Constitución. El Estatuto de los Trabajadores establece además, determinados refuerzos del derecho a la formación en casos específicos, tal y como expresa el artículo 34 al establecer que los trabajadores menores de dieciocho años no podrán realizar más de ocho horas diarias de trabajo efectivo, incluyendo, en su caso, el tiempo dedicado a la formación.

De igual manera los menores no podrá realizar trabajos que afecten a su formación profesional. Respecto al trabajo distancia, regulado en el artículo 13 del Estatuto los Trabajadores, el empresario deberá establecer los medios necesarios para asegurar el acceso efectivo de estos trabajadores a la formación profesional.

Por otra parte, se establece también que los periodos en que el trabajador permanezca en situación de excedencia, serán periodos en los que el trabajador tendrá derecho a la asistencia a cursos de formación profesional, y debe ser convocado por el empresario para su participación.

4.3- Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo

La Ley 56/2003, de Empleo, vino a sustituir la Ley Básica de Empleo de 1980. Dentro del capítulo dedicado a las políticas activas de empleo incluye un artículo que es de principal interés para nuestro estudio. Se trata del artículo 26, sobre formación profesional para el empleo.

Se define el sistema de formación profesional para el empleo como un conjunto de iniciativas, medidas e instrumentos que pretenden dar respuesta a las necesidades personales y profesionales de inserción en el mercado de trabajo, y contribuir a la mejora de la competitividad de las empresas. Estas iniciativas e instrumentos se desarrollarán a través de la formación de los trabajadores y de la acreditación de su cualificación.²¹¹

Este sistema de formación para el empleo se desarrollará de acuerdo con los siguientes principios:

En primer lugar, el derecho a la a la formación profesional para el empleo y en la igualdad para el acceso de la población activa y de las empresas a la formación, así como las ayudas para la formación en virtud de los actuales tratados suscritos por España y ya vistos en este estudio, así como las directrices y las recomendaciones procedentes

²¹¹La acreditación de la cualificación profesional se verá en el apartado 5.

de los diferentes consejos y estrategias europeas igualmente estudiados, la igualdad de acceso a la formación es un principio esencial de las políticas de empleo.

En segundo lugar, y siguiendo la línea que desde el primer Acuerdo Nacional para la Formación Continua se celebró en 1992, así como los principios rectores en materia de políticas de empleo de la Unión Europea, que establece la vinculación del subsistema de formación profesional para el empleo con el diálogo social, por ser éste el instrumento más eficaz para dar respuesta a los cambios y requerimientos del actual mercado de trabajo y sistema productivo, con el fin de adecuar la formación a la realidad de las demandas actuales de la sociedad. Este principio es expresión del deseo de las políticas de empleo europeas de hacer coincidir la demanda del mercado de trabajo con la oferta formativa.

En tercer lugar, se sigue contando con la participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en el diseño y planificación del subsistema de formación profesional, al tiempo que se añaden las necesidades específicas de los trabajadores autónomos y de las empresas de la economía social, a través de sus organizaciones representativas.²¹²

²¹²La ley 5/2011 de 21 de marzo de economía social, incluye dentro de este tipo de empresas a las cooperativas, sociedades laborales, mutualidades, empresas de inserción, centros especiales de empleo, cofradías de pescadores, asociaciones del sector de la discapacidad, y

Por último, se vincula la formación profesional para el empleo con la negociación colectiva, y se establece la negociación como marco natural para el desarrollo de iniciativas y medidas que conduzcan a una mayor cualificación de las personas trabajadoras. Si bien ya hemos visto que la reforma laboral del año 2012 limitó el papel de la negociación colectiva, como se verá en el apartado 5.

La ley 56/2003, de empleo, promueve las acciones formativas como aquellas dirigidas a la adquisición y mejora permanente tanto de las competencias como de las cualificaciones profesionales, y hace especial hincapié en la formación a lo largo de toda la vida de la población activa.

fundaciones. Esta participación se recoge en la letra la letra c) del número 1 del artículo 26 redactada por el número cuatro del artículo 2 de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral («B.O.E.» 7 julio).

4.4- Real Decreto 1128/2003, de 5 de septiembre, por el que se regula el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales.²¹³

Al principio de este trabajo vimos las diferencias entre la formación profesional, la formación reglada, y la formación para el empleo. Mientras que la formación profesional y la formación reglada proveen de títulos que expide el ministerio de cultura, la formación para el empleo provee certificados.

El sistema de cualificaciones persigue reconocer y acreditar las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral o de vías no formales de formación.

Este proceso de cualificación permite varias cosas; en primer lugar, que trabajadores que apenas han cursado estudios de ningún tipo, pero tienen una amplia experiencia laboral en un campo concreto, puedan mediante la realización de determinados módulos, combinar su experiencia y estos estudios a fin de obtener un certificado de profesionalidad.

²¹³Dada la importancia del sistema de cualificación profesional de los trabajadores, se dedica en este trabajo un apartado entero para su estudio. No obstante, se muestran este capítulo los grandes rasgos del sistema de cualificación profesional.

Esto permite aumentar la formación y empleabilidad del trabajador, y por otro lado posibilitar una mejor oferta de las acciones formativas según la demanda del mercado de trabajo.²¹⁴

En segundo lugar, permite que los trabajadores que hayan accedido puesto de trabajo poseyendo una titulación previa, puedan incrementar formación tomando parte de nuevas ofertas formativas que sumadas a su experiencia laboral, les provean de certificados de profesionalidad que aumenten sus oportunidades de aprendizaje, su adaptabilidad al mercado de trabajo y el acceso al empleo.

El objeto de este real decreto es determinar la estructura del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, creado por la ley orgánica 5/2002 de 19 de junio, de las cualificaciones y de la formación profesional, y específicamente identifica las cualificaciones profesionales susceptibles de reconocimiento y acreditación en función de las competencias apropiadas para el ejercicio profesional.

²¹⁴ Hay que señalar aquí una situación que en ocasiones hace que el sentido de la empleabilidad cambie de dirección. Me refiero a la situación del joven con estudios que es rechazado por una empresa, por su falta de experiencia laboral. Esta situación es la contraria la del trabajador con experiencia pero falta de titulación que también es rechazado. La realidad es que la unión de ambos valores parecerían ser el combinado idóneo para poseer un alto grado de empleabilidad. Como acertadamente señalan COLINA LOZARES y A.A.V.V. *"La empresa no desprecia esta formación, pero quiere también la otra formación, la que se adquiere en el trabajo"*. COLINA LOZARES y A.A.V.V. *¿Sirve la formación para el empleo?* CES, Madrid, 2000.

4.5.- Un breve acercamiento a la normativa autonómica en materia de formación; el Pacto Valenciano por el Crecimiento y el Empleo.

PAVACE II 2009-2013

Ya se avanzó al comienzo de este capítulo este breve acercamiento al Pacto Valenciano por el Crecimiento y el Empleo, motivado por la cercanía del Acuerdo, y como ejemplo del tratamiento de la formación profesional para el empleo en nuestra comunidad autónoma.

El Pacto Valenciano por el Crecimiento y el Empleo es un acuerdo firmado en septiembre de 2008 entre la Confederación de Organizaciones Empresariales de la Comunidad Valenciana (CIERVAL), la Generalitat Valenciana y los sindicatos CCOO y UGT.

Este acuerdo tiene su precedente en el I Pacto Valenciano por el Crecimiento y el Empleo del año 2001. La inclusión de este acuerdo en este apartado dedicado a la normativa precedente a la formación para el empleo, se verá en dos simples cuestiones; la primera, es un pacto que recogen la casi totalidad de preceptos básicos de todas las normas superiores que lo preceden en el tiempo, y en segundo lugar una mera cuestión de proximidad.

Entre los principales objetivos para el periodo de vigencia de este pacto valenciano por el crecimiento y el empleo de 2009, aparece la preferencia por el empleo y la formación.²¹⁵

Dentro del capítulo de ejes de actuación y medidas del pacto aparece en primer lugar en la decisión de afrontar en las necesidades de seguridad y estabilidad de los trabajadores y la flexibilidad de las empresas. Como primer eje de actuación para lograr estos objetivos se defiende la formación a lo largo de toda la vida del trabajador como elemento fundamental para conseguirlo.

Se define la formación permanente como un elemento clave para mejorar la productividad a largo plazo, y facilitar la transición de los trabajadores entre sectores y entre ocupaciones.

Se trata, además de procurar una formación que permita acceder al mercado de trabajo, de procurar una formación a lo largo de toda la vida del trabajador que permita tanto su red adaptabilidad frente a las evoluciones técnicas de su puesto de trabajo como la adaptabilidad a los cambios del mercado de trabajo e incluso un mejor afrontamiento de situaciones de crisis, en las que un trabajador mejor formado podrá

²¹⁵ *"Favorecer de manera preferente el empleo y la formación de los colectivos con mayores dificultades de inserción laboral: mujeres, jóvenes con baja cualificación o sin experiencia laboral, inmigrantes, desempleados de larga duración, personas con discapacidad, o de quienes están en situación o riesgo de exclusión social". (Punto 3 de los Objetivos)*

cambiar de actividad si es necesario, al tener la suficiente formación previa.

Se recoge también la idea de la adecuación entre demanda del mercado de trabajo y oferta formativa, vinculando las necesidades del sistema productivo al desarrollo de la carrera profesional.

La formación para el empleo, que es la formación de mayor interés en este estudio, debe contar, según este pacto, con un nuevo modelo que mejore la capacitación profesional y la promoción de los trabajadores, y que esté basado en el sistema de las cualificaciones y en la formación a lo largo de toda la vida laboral.

Recoge así este pacto el dictado legislativo tanto de la Ley 56/2003 de Empleo, como de la Ley Orgánica 5/2002 de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, y del Real Decreto 395/2007 que regula el Subsistema de Formación Profesional para el Empleo.

Las medidas que se plantean para conseguir la citada mejora en la estabilidad laboral y la flexibilidad de las empresas comprenden, la mejora de la formación y la cualificación de los trabajadores: la mejora de la eficacia de las políticas activas de empleo y el reto de la situación económica del empleo, el impulso de la actividad empresarial y el trabajo autónomo, la conciliación de la vida personal y laboral, la promoción de la igualdad en el empleo, el fomento de reincorporación al empleo de las mujeres, el impulso del empleo la formación

profesional de los jóvenes, el favorecimiento del acceso al empleo de personas con discapacidad y empieza de exclusión social, la prevención de riesgos, y por último, la mejora en las relaciones laborales para impulsar la estabilidad en el empleo y la productividad de las empresas.

Todas estas mejoras o ejes de actuación incluyen la formación como parte esencial para su implementación y desarrollo.²¹⁶ Vamos a analizarlas someramente.

La mejora para la formación y la cualificación de los trabajadores, promueve la elaboración de un nuevo plan valenciano de formación profesional con el objetivo principal de impulsar la formación permanente de los trabajadores a lo largo de toda la vida laboral. Es importante el afán de ordenación de la oferta de formación profesional que permita impulsar el sistema de las cualificaciones profesionales, y un sistema de reconocimiento y evaluación de las competencias profesionales, todo ello dentro de una coordinación más efectiva con los planes y programas nacionales europeos.

²¹⁶En el punto 8 de este estudio analizaremos las entidades de gestión de la formación para el empleo. Principalmente, la formación para el empleo se imparte desde entidades con raíz sindical, o desde las empresas. Tanto la cuota de formación de las nóminas como los fondos europeos para formación, así como las posibles ayudas autonómicas a la formación para el empleo, permiten la financiación de la oferta formativa realizada por los citados agentes, que reciben las partidas presupuestarias de manos de la Generalitat Valenciana. El PAVACE no sólo era previsible, era también necesario, pues además de recoger la normativa existente, regule a los agentes de la formación en un necesario pacto social.

Se impulsa el Instituto Valenciano de las Cualificaciones Profesionales, especialmente en materia de evaluación y acreditación de competencias.

Especial relevancia tiene la promoción del desarrollo de planes formativos de carácter sectorial entre las organizaciones sindicales y empresariales que se organicen con vinculación a entidades más representativas.

A la vez, se plantean el impulso de los programas de formación profesional para el empleo dirigida preferentemente a trabajadores ocupados. Esta diferenciación responde a dos cuestiones: en primer lugar, los planes u ofertas formativas sectoriales²¹⁷ forman parte de la formación que permite la readaptación de los trabajadores a las evoluciones técnicas propias de su puesto de trabajo.

²¹⁷Los planes formativos sectoriales tiene su mayor virtud en procurar a los trabajadores de un sector determinado la formación específica que los cambios técnicos de ese sector experimenta, consiguiendo que los receptores de esta oferta formativa mantengan sus conocimientos actualizados en su puesto de trabajo. Sin embargo, la realidad muestra veces hechos diferentes. Suceden que a menudo, el trabajador no desea invertir su tiempo (fuera del horario de trabajo), en la misma materia que ve cada día en su puesto de trabajo. En la práctica, los cursos intersectoriales tienen mucha más demanda por parte de los trabajadores que los cursos sectoriales. Por poner un ejemplo, un curso de fotografía digital para editores, que forme parte de un plan sectorial, esto es, vaya dirigido únicamente a trabajadores del sector de editoriales y artes gráficas, puede incluso no llegar a darse por falta de alumnos. En cambio este mismo curso dirigido a trabajadores de cualquier sector se satura.

Constituye una oferta formativa cerrada, cuyos beneficiarios deben ser trabajadores en activo pertenecientes a un sector determinado, y se imparten con la finalidad ya descrita; garantizar la readaptación del trabajador a su puesto de trabajo, excepto que ya hemos visto aparece en nuestra Constitución en el artículo 40.

Por otro lado, la formación profesional para el empleo dirigida preferentemente a trabajadores ocupados (anteriormente denominada formación continua intersectorial), es una formación más abierta, y cualquier trabajador por su simple condición de asalariado (o autónomo y algunos regímenes especiales más, como empleadas de hogar por ejemplo), puede acceder a ellos, incluso aunque su actividad no guarde relación alguna con el curso ofertado.

Y ello por dos razones: el impulso a la empleabilidad que consiguen estos trabajadores, que en caso de necesidad podrá cambiar de actividad, y el desarrollo integral de la persona.

Dentro de la mejora de la formación y la cualificación de los trabajadores, el pacto valenciano por empleo promueve como prioritarias las acciones de formación dirigidas preferentemente a desempleados que supongan un compromiso de inserción, de manera que lleven aparejada la contratación de un elevado porcentaje de los alumnos.

Para compatibilizar el empleo y la formación, el pacto promueve el establecimiento de mecanismos que permitan a las empresas contratar a tiempo parcial alumnos de ciclos formativos o incluso que trabajadores de las empresas sin cualificación profesional puedan cursar ciclos formativos sin dejar el empleo, y para ello se compromete a destinar ayudas a las empresas que realicen este tipo de contrataciones.

El segundo eje que se contempla es la mejora en la eficacia de las políticas activas de empleo así como afrontar los efectos de la situación económica en el empleo. Este objetivo nace en la necesidad de afrontar a corto plazo los efectos de la crisis económica en el empleo, mediante medidas de fomento del empleo y de cualificación y formación profesional.

Se apuesta por una mayor protección activa contra el paro mediante la formación y el reciclaje profesional de las personas desempleadas. Se ofrece una actividad formativa a los parados de larga duración combinado con el Programa Salario de Inserción, especialmente dirigido a personas desempleadas con baja cualificación, procedentes de la construcción, e inmigrantes, con el objetivo de facilitar el aprendizaje de un oficio en una empresa.²¹⁸ Para facilitar el acceso la

²¹⁸El Programa Salario de Inserción aparece en el año 2009 en un intento de incentivar la movilidad funcional de los trabajadores, mediante compensaciones en las diferencias salariales para trabajadores que cambiaban de sector, así como apoyar la movilidad geográfica de trabajadores desempleados procedentes de sectores en crisis, subestimando gastos de

formación permanente los trabajadores, se impulsó la ley de orientación laboral y profesional del SERVEF.²¹⁹

Para ello, y según el pacto firmado, debían incrementarse los recursos humanos de los centros SERVEF de empleo, (incremento que no se ha realizado), facilitar la recolocación a los trabajadores de los sectores en crisis principalmente de la construcción (tampoco parecen esto se había producido), y modernizar los sistemas de orientación laboral, principalmente mediante la puesta en funcionamiento de un portal de orientación laboral on-line, para permitir que un mayor número de demandantes de empleo puedan mejorar sus posibilidades de recolocación y de formación.²²⁰

desplazamiento del trabajador, de transporte de mobiliarios, de guarderías, atención a personas dependientes, etc.

Se combinó con el programa dirigido la incorporación de jóvenes a las empresas valencianas, mediante el cual el SERVEF financiaría la formación del joven y facilitaría una beca para complementar su retribución.

²¹⁹Determinadas entidades gestión de formación para el empleo, contaban hasta el año 2011, con un servicio de orientación laboral, dependiente de UGT-PV. Lamentablemente la figura del orientador no existen actualmente en los centros donde se imparte la formación para el empleo, ya que los sucesivos eres que ha sufrido este sindicato en Valencia, ha producido que el departamento de orientación laboral pase de ocho trabajadores a dos, eliminando la figura del orientador laboral en los centros de impartición de cursos de formación profesional para el empleo, que hasta el citado año, funcionaban a pleno rendimiento.

²²⁰Al abrigo de este servicio online de orientación laboral, ha aparecido una nueva oferta (que no se si denominar formativa), que consiste en enseñar a "buscar empleo". Cada vez son más abundantes (y esto es lógico dado el número de desempleados actual), este tipo de cursos que forman a sus participantes en determinados conceptos relativos al mundo laboral y los preparan para el proceso de búsqueda de empleo, enseñando técnicas de psicología, describiendo el actual mercado de trabajo, y aconsejando el "autoconocimiento". Teniendo

En este segundo eje se pretendía fomentar la formación mediante políticas activas, que desarrollaran esta formación de manera continuada en el tiempo, a la vez que establecer un plan de formación continua para los orientadores laborales.

El PAVACE del año 2009 recogió también la promoción de la igualdad en el empleo entre mujeres y hombres, y sobre todo pretendía favorecer la formación e inserción laboral de las mujeres en los oficios y los sectores con demanda del mercado en los que están actualmente poco representadas. Esta incorporación al empleo de las mujeres debía realizarse mediante la consideración de este colectivo como prioritario en las políticas de empleo y de formación profesional del SERVEF. Para ello se pondría en marcha programas de formación y de empleo dirigidos a las mujeres, pero esta oferta formativa específica para mujeres no se ha llevado a cabo, al menos no en estos términos.

en cuenta que estos cursos no aportan una formación específica para desempeñar un puesto de trabajo determinado, y también, que algunos de ellos se realizan para trabajadores preferentemente en activo, podemos concluir que la mayor utilidad de esta oferta formativa, es concienciar a los trabajadores desempleados, de que el mejor camino para que mejoren su empleabilidad, es mejorar su formación, aspecto este que ya se realizaba por los servicios de orientación laboral de manera personalizada anteriormente, y con la ventaja de que el orientador, en base al perfil del desempleado podía aconsejar o desaconsejar determinadas ofertas formativas compatibles con el trabajador.

La única medida que podríamos asimilar es la que obliga a los centros de formación a admitir prioritariamente a mujeres, y sobre todo mujeres víctimas de violencia de género, a los cursos ofertados. A este colectivo se suman las personas con discapacidad y en riesgo de exclusión social.

El PAVACE firmado en 2009 tenía que haberse renovado en el año 2014. La realidad actual es que el sindicato CCOO, no está dispuestos a suscribir un nuevo pacto si no cambian las cosas. El balance actual del PAVACE firmado en 2009 no es positivo. En palabras del secretario General de CCOO Valencia, "*En realidad, el PAVACE ha supuesto una decepción, ya que desde el gobierno valenciano no se ha cumplido lo pactado*".²²¹ Por su parte desde UGTPV, se afirmó al respecto, que el diálogo social siempre se ha de mantener. Las conversaciones sobre el nuevo PAVACE deberían haber comenzado en setiembre de 2014, pero no ha sido así.

²²¹(PACO MOLINA, Secretario General de CCOO-PV , Cadena SER, 4/8/2013)

5.- El sistema actual de formación profesional para el empleo: la cualificación profesional de los trabajadores.

La cualificación profesional es, sin duda, uno de los mayores pasos que en el apartado de formación hemos podido experimentar en España, y específicamente en el apartado de la formación que nos ocupa: la formación para el empleo.

Por cualificación profesional entendemos el conjunto de competencias profesionales con significación para el empleo, adquiridas a través de un proceso formativo formal o no formal, objeto de evaluación y acreditación.²²² Es especialmente relevante que estas competencias puedan adquirirse a través de un proceso *no formal*, puesto que la formación no reglada, la experiencia laboral, y la oferta formativa para el empleo, pueden permitir una acreditación para el empleo.

Como ya se avanzaba al inicio de este trabajo, la formación reglada mantiene una oferta que permite conseguir títulos; por ejemplo, el título de licenciado en derecho, o el título de técnico superior en diseño. El sistema de formación para el empleo, y su combinación con el sistema de cualificación, permite obtener certificados.

²²² Artículo 2.1 Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional.

Las ofertas de formación para el empleo conducentes a la obtención de Certificados de Profesionalidad,²²³ se desarrollan mediante módulos formativos, que a su vez se pueden dividir en unidades de competencia.

Como sistema integrador y estructural de las cualificaciones profesionales, aparece el Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación profesional, que es el conjunto de normas y procedimientos destinados a promover y desarrollar la integración de las ofertas de la formación profesional, impulsar la evaluación y acreditación de las correspondientes competencias profesionales, para favorecer el desarrollo profesional y social de las personas y cubrir las necesidades del sistema productivo y regular y ordenar qué es una cualificación, cómo se identifica y define, cómo se adquiere y cómo se evalúa, reconoce y acredita.

El sistema se regula principalmente por la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y la Formación Profesional, y el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, y se instrumentaliza mediante el Catálogo nacional de Cualificaciones profesionales, que ordena las cualificaciones profesionales susceptibles de acreditación y

²²³ Los Certificados de profesionalidad se estudian al final de este capítulo.

reconocimiento, identificadas en el sistema productivo en función de las competencias apropiadas para el ejercicio profesional.

La acreditación de las competencias profesionales adquiridas por la experiencia laboral se regula por el Real Decreto 1224/2009 de 17 de julio.

Como instrumento específico para las cualificaciones profesionales se crea el Instituto Nacional de las Cualificaciones²²⁴(INCUAL); que tiene su desarrollo autonómico en Valencia en el Instituto Valenciano de Cualificaciones Profesionales.²²⁵ Su labor es la intermediación entre el mercado laboral y la formación profesional, contribuir a la integración de los subsistemas formativos, y mejorar y adecuar el sistema de cualificaciones a la realidad empresarial, en una continuación de ese deseado equilibrio o correspondencia entre la demanda del mercado de trabajo y la oferta formativa.

La finalidad básica del sistema de cualificación es múltiple; por un lado, y referente a la oferta formal de formación, -la formación profesional o formación reglada-, se favorece el espíritu emprendedor mediante la incorporación a la oferta formativa de acciones que capaciten para el desempeño de actividades empresariales y por cuenta propia a la vez que se promueve la inversión pública y privada

²²⁴ Creado mediante Real Decreto 375/1999, de 5 de marzo

²²⁵ Creado por Decreto 155/2000, de 17 de octubre, del Consell de la Generalitat de la C.V.

en la cualificación de trabajadores y el máximo aprovechamiento de los recursos dedicados a la formación profesional.

Referente a la oferta formativa *no formal*, o formación para el empleo, así como para aquellas competencia adquiridas, bien por experiencia laboral o por formación formal o no formal, es fundamental la posibilidad de que sea evaluable y acreditable oficialmente la cualificación profesional, sea cual sea la forma de adquirirla, así como la instauración de un sistema de información y orientación sobre formación profesional. La cualificación profesional, porque como señala MIRÓN,²²⁶ *se facilita a los trabajadores una formación transferible, y polivalente de acuerdo con las nuevas necesidades de la organización empresarial, y por otro lado, para conseguir su eficacia es importante su puesta al día de acuerdo con las necesidades del mercado laboral,*²²⁷ y el sistema de orientación laboral, porque el trabajador necesita saber cómo elegir, y conocer las necesidades del mercado, a la vez que poder exponer sus propias necesidades y competencias.

²²⁶MIRÓN HERNÁNDEZ, M.F., "Derecho a la formación profesional del trabajador" CES, 2000

²²⁷BLÁZQUEZ AGUDO, E. "El sistema de formación profesional para el empleo: hacia la creación de un derecho laboral" Aranzadi, Pamplona 2012.

Como fin fundamental, independientemente del tipo de formación que consideremos, este sistema persigue capacitar a los trabajadores para el ejercicio profesional.

Vamos a estudiar en este apartado los puntos de interés para la formación profesional para el empleo que se desprenden del sistema de cualificaciones profesionales, que van desde la acreditación de las competencias profesionales de los trabajadores, hasta la eficacia de la formación no reglada y cómo se regulan los certificados de profesionalidad.

Analizaré también el papel de la negociación colectiva y la importancia de la formación a lo largo de la vida del trabajador, tanto desde el punto de vista de la readaptación del trabajador, como desde el punto de vista de la valoración de los conocimientos adquiridos por la experiencia laboral, que permite que trabajadores con experiencia pero sin formación, puedan obtener un reconocimiento en forma de certificado que mantenga o incluso aumente su grado de empleabilidad.

5.1.- Las cualificaciones y la formación profesional: Principios y fines

Ya hemos indicado que la cualificación profesional es el *“conjunto de competencias profesionales con significación en el empleo que pueden ser adquiridas mediante formación modular u otros tipos de formación, así como a través de la experiencia laboral”*.²²⁸

La competencia profesional se define como el conjunto de conocimientos y capacidades que permitan el ejercicio de la actividad profesional conforme a las exigencias de la producción y el empleo.

Frente a la formación profesional reglada, la formación para el empleo, o cualquier formación, sea cual sea, o incluso la mera experiencia laboral, pasan a formar parte del aprendizaje permanente, como elemento conducente al acceso universal, y continuo, al mismo.

Este acceso universal posibilita que frente a posibles fallos en el acceso a la formación, o bien por circunstancias del trabajador que carece de formación, exista la opción real para el trabajador de recuperar, o mejor dicho, adquirir, un estatus de trabajador con una cierta titulación, que vendrá en forma de certificado, deviniendo en trabajador cualificado. Pero además, permite que trabajadores sin formación, debido a que su actividad no existía como parte de la oferta formativa ni reglada ni no reglada, puedan, mediante su

²²⁸ Artículo 7.3 de la Ley 5/2002 de las Cualificaciones y de la Formación Profesional.

experiencia laboral y ciertos requisitos de evaluación, alcanzar un estatus de trabajador formado y poseedor de un certificado de profesionalidad que aumenta su empleabilidad, especialmente en su sector de mercado.²²⁹

En cualquier caso, se trata de potenciar y fomentar el empleo, o como expresa la Ley Orgánica 5/2002, *hacer realidad el derecho al trabajo*, ya que la cualificación profesional sirve tanto a los fines de calidad de vida de las personas como a los de la cohesión social y económica, y a fin de responder a las demandas sociales y económicas, y tal como recoge el artículo 1 de la Ley Orgánica 5/2002, la oferta de formación pretende que los fondos públicos favorezcan la formación a lo largo de toda la vida del trabajador, siguiendo el espíritu europeo en materia de fomento de empleo y los principios constitucionales.

La Ley Orgánica 5/2002 desarrolla por un lado el artículo 27 de la Constitución española, relativo básicamente al derecho a la educación, y, con interés para este estudio, el fomento de la formación profesional que dentro de los principios rectores de la política social y económica se expresan en el artículo 40, traduciendo y desarrollando

²²⁹Tenemos en nuestra comunidad un claro ejemplo de esto; el certificado que regula las competencias profesionales de artistas falleros y "foguerers". (Este reconocimiento se realiza sin perjuicio del título de Técnico Superior Artista fallero que se implantó en 2012.)

estos principios en determinados fines que configuran el Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional.

A continuación se enumeran los referentes a la Formación para el Empleo:

-El acceso, en condiciones de igualdad de todos los ciudadanos, a las diferentes modalidades de la formación profesional. La igualdad, que recoge nuestra Constitución en el artículo 14, es también un valor esencial en la formación para el empleo, y que ya hemos visto aparece en toda la normativa europea al respecto, así como en los tratados, estrategias de empleo, etc. La promoción y fomento del acceso a la formación en condiciones de igualdad, persigue la necesaria cohesión social y la posibilidad real de que cualquier ciudadano pueda acceder al mercado laboral en igualdad de condiciones.

De esta igualdad básica se desarrollan mecanismos tendentes a que sectores desfavorecidos, o en riesgo de exclusión, puedan, en virtud de su desigualdad de facto, acceder prioritariamente a determinadas ofertas formativas, con el fin de equiparar colectivos con peculiaridades y circunstancias sociales y económicas dispares. Veremos esto con más detalle más adelante, cuando hablemos de los beneficiarios de la oferta formativa para el empleo.²³⁰

²³⁰ Desde La Estrategia de Lisboa, se ha abordado expresamente la necesidad de procurar, incentivar y promover la oferta formativa con especial atención a grupos de riesgo, tales como personas con riesgo de exclusión social, mujeres víctimas de maltrato, etc. Existen programas nacionales de formación profesional para el empleo dirigida a convictos, que ha generado

-La participación y cooperación de los agentes sociales con los poderes públicos en las políticas formativas y de cualificación profesional. Desde el inicio de la formación para el empleo, esto es, la formación no dependiente del Ministerio de Educación y providente de títulos, - entonces denominada continua y ocupacional-, la formación para el empleo ha contado con la participación de sindicatos y empresarios. De hecho, y como ya se ha estudiado, el principio de la formación para el empleo comenzó en nuestro país con un sistema bipartito, y con la instauración de una cuota para formación en la nómina de los trabajadores, con el fin de procurar a estos una cierta formación.

En la actualidad, el grueso de la oferta formativa para el empleo se imparte desde asociaciones empresariales o desde sindicatos, o fundaciones de éstos. Se trata pues de mantener y perpetuar la participación tanto de los sindicatos como de las asociaciones empresariales, esto es, de los agentes sociales, concedores de la demanda del mercado de trabajo y de la demanda social,²³¹ pues la

buenas expectativas en los últimos años. Más adelante trataremos este tema, que a mi entender, es de necesaria existencia, si seguimos el dictado de reinserción de nuestro sistema penal. Sin trabajo es imposible la reinserción, y sin formación resulta muy difícil acceder al mercado de trabajo. Luego, la formación es causa necesaria de la reinserción, lógicamente.

²³¹ En los últimos tiempos parece adivinarse la aparición en el sistema de Formación para el Empleo de determinadas entidades privadas o semiprivadas, o de un posible aluvión de empresas de formación para el empleo. No podemos obviar aquí, y aunque este punto corresponda con la financiación y la gestión de la formación, que se verá en el capítulo 8, que la formación mueve una cantidad de dinero elevada, y que estas cantidades pueden crear

participación de los agentes sociales proviene del artículo 40 de la Constitución, y figura en todas las estrategias y tratados europeos, y como se ha dicho, ha formado parte de la creación, gestión y continuidad de la formación para el empleo desde el momento de su creación.

-La adecuación de la formación y las cualificaciones a los criterios de la Unión Europea, en función de los objetivos del mercado único y la libre circulación de trabajadores.

Consecuencia directa de la libre circulación de trabajadores, dentro de un mercado único, se desprende que las cualificaciones deben tender a homologarse en toda el territorio de la Unión Europea, a fin de que la efectiva circulación de los trabajadores pueda producirse en un plano de igualdad. Es, además, una cuestión organizativa necesaria, que a mi modo de ver está tardando demasiado en producirse.

El Sistema Nacional de Cualificaciones ha procurado una homogeneidad en los certificados, ha construido un espacio común del que carecíamos en la anterior formación continua y ocupacional. Es lógico pues que esa homogeneización y ordenación vaya produciéndose también a nivel europeo a fin de que cualquier

expectativas de negocio y de enriquecimiento, con lo cual es natural que aparezcan entidades diversas.

certificado pueda obtenerse, y pueda causar los mismos efectos, en cualquier lugar de la Unión Europea donde se expida.

-Promover una oferta formativa de calidad, actualizada y adecuada a los distintos destinatarios, de acuerdo con las necesidades de cualificación del mercado laboral y las expectativas personales de promoción profesional. Y esto es así, lógicamente, puesto que desde las primeras estrategias europeas de empleo y formación, se hace hincapié en la necesaria relación y equilibrio entre demanda del mercado de trabajo, y la oferta formativa. El sistema productivo tiene unas necesidades que varían, y de igual modo las actividades profesionales y la oferta formativa varían, de tal modo que el ese equilibrio entre debe potenciar el empleo.

Acciones dentro de la formación y de los planes de empleo, como las ayudas a jóvenes emprendedores o autónomos, permiten también satisfacer las necesidades individuales e incluso ampliar la demanda del mercado de trabajo.

-Proporcionar a los interesados información y orientación adecuadas en materia de formación profesional y cualificaciones para el empleo. Actualmente, esta información se desarrolla sobre todo online, mediante las páginas web del SERVEF, INEM, y el Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Como ya se ha comentado anteriormente, la figura

del orientador laboral ha ido disminuyendo en sindicatos, entidades de formación... etc. Los "recortes" y los sucesivos expedientes de regulación de empleo han producido que estos profesionales hayan visto descender su número.²³²

La información sobre las cualificaciones, esto es, el funcionamiento básico del sistema; las unidades de competencia, su agrupación en módulos, y la consecución de determinados módulos para conseguir la cualificación, se ofrece en las entidades de formación a diario, ya que cada vez más trabajadores (sobre todo en desempleo) desean información para conseguir determinadas acreditaciones que les permitan reincorporarse al mercado de trabajo, mejorar en su puesto, o variar de trabajo.

-Incorporar a la oferta formativa aquellas acciones de formación que capaciten para el desempeño de actividades empresariales y por cuenta propia, así como para el fomento de las iniciativas empresariales y del espíritu emprendedor que contemplará todas las formas de constitución y organización de las empresas ya sean éstas individuales o colectivas y en especial las de la economía social.

²³²En los últimos 3 años, el departamento de orientación laboral de UGT-PV ha pasado de 9 trabajadores a 3. El rumor de un próximo ERE a principios de 2015 producirá seguramente que este número se reduzca aún más.

-Evaluar y acreditar oficialmente la cualificación profesional cualquiera que hubiera sido la forma de su adquisición.

La evaluación y acreditación de la cualificación es una herramienta para el fomento del empleo, es además, como ya hemos visto, una medida de homogeneización y ordenación del sistema europeo de cualificaciones, pero es también un coadyuvante que permite que la igualdad crezca entre la clase trabajadora, especialmente para aquellos trabajadores que han desempeñado una tarea durante años sin haber obtenido formación previa para ello, o habiendo sido ésta muy poca, y también para aquellos trabajadores que desempeñando puestos de trabajo que no tenían su correspondiente titulación, consiguen ahora un certificado que es útil en varios sentidos; en primer lugar, y al estar inserto en un sistema que funciona según la demanda del mercado de trabajo, proporciona a su poseedor un mayor grado de empleabilidad, a la vez que dota al aparato productivo de mayor competitividad, ya que las empresas disponen de trabajadores mejor formados, o, hablando con propiedad, de trabajadores *cualificados*.

En segundo lugar, permite que el trabajo realizado durante años, tenga una validez que puede exhibirse mediante un certificado oficial, en cualquier país de la Unión Europea, aumentando la empleabilidad y, por qué no decirlo, la autoestima y confianza de muchos

trabajadores, que ven materializarse lo que para muchos de ellos es casi un imposible; conseguir por primera vez un certificado que reconoce sus conocimientos.

Por último, dotar a determinadas actividades no reguladas de un certificado, tiene su importancia, ya que el valor de tus conocimientos aumenta, y a partir de su creación, la incorporación a ese nicho del mercado de trabajo dispondrá de un certificado específico capaz de procurar mejores conocimientos y mayor empleabilidad, así como una mejora de la competitividad del sistema productivo.²³³

Es también fin del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional, favorecer la inversión pública y privada en la cualificación de los trabajadores y la optimización de los recursos dedicados a la formación profesional.

Si en cualquier ley es necesario una dotación económica, una financiación que permita su implementación, en ésta es aún más

²³³Por poner un ejemplo, referido a estudios universitarios, en 1979 se creó la carrera de periodismo en España. Se valoró un mínimo de experiencia profesional acreditada, se evaluó a los profesionales existentes, y tras la realización de determinadas pruebas, se les concedió el título de periodistas, que aún no existía. Pocos años después, comenzaron a aparecer los primeros licenciados en periodismo en nuestro país. Este es un claro ejemplo para entender cómo funciona la cualificación profesional, si bien hay que matizar algo; el caso de los estudios de periodismo no es habitual, y además, los certificados no son títulos, ya que los expide el Ministerio de Trabajo, no el de Educación, y no regulan esa profesión.

importante. La necesidad es además, constante y continuada, y requiere de cierta seguridad para que la formación -y específicamente los centros y entidades de formación-, puedan existir y mantener una cierta oferta formativa.

Sin embargo, esta ley, que nació en 2002, se encontró en el año 2008 con una crisis que cercenó muchas de las expectativas que había creado.

5.2.- La acreditación de las competencias profesionales de los trabajadores: El Catálogo Nacional de Cualificaciones

El Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional está formado por diferentes instrumentos y acciones.

En primer lugar, un Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, que es la herramienta ordenadora capaz de identificar la cualificaciones existentes en el mercado de trabajo, susceptibles de reconocimiento y acreditación.

Este catálogo incluye el contenido de la formación profesional asociada a cada cualificación, y funciona de modo modular.

La cualificación profesional es el *conjunto de competencias profesionales con significación en el empleo que pueden ser adquiridas mediante formación modular u otros tipos de formación, así como a través de la experiencia laboral.*²³⁴ Este conjunto de de competencias (conocimientos y capacidades) es el que permite dar respuesta a ocupaciones y puestos de trabajo con valor en el mercado laboral, y que pueden adquirirse mediante formación o experiencia laboral.

La *competencia* se define en la Ley Orgánica de las cualificaciones como el conjunto de conocimientos y capacidades que permiten el ejercicio de la actividad profesional conforme a las exigencias de la producción y del empleo, y abarca al totalidad de los conocimientos de una persona, adquiridos por cualquier vía y en cualquier nivel.

Así, el sistema de cualificaciones permite, mediante el catálogo de cualificaciones, establecer un sistema modular para alcanzar la acreditación de una competencia determinada, o, mejor dicho, de una cualificación regulada. Esta estructura modular formativa funciona de la siguiente manera; la cualificación profesional, como ya hemos visto, es el conjunto de competencias con significación para el empleo.²³⁵

²³⁴ Artículo 7 Ley Orgánica 5/2002

²³⁵ Y que pueden ser adquiridas mediante formación modular u otros tipos de formación, así como a través de la experiencia laboral. (artículo 5 Real Decreto 1128/2003, de 5 de septiembre, por el que se regula el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales).

La unidad de competencia viene definida como el *agregado mínimo de competencias profesionales, susceptible de reconocimiento y acreditación parcial*.²³⁶

Estas competencias mínimas pueden ser evaluadas y reconocidas, tal y como indica la Ley Orgánica de cualificaciones en su artículo 8.3, a través de una acreditación *parcial* acumulable a fin de poder completar la formación necesaria que permita la obtención del correspondiente certificado.

Se trata aquí de permitir desgranar la cualificación en módulos o unidades de competencia, a fin de que su realización pueda realizarse a lo largo del tiempo, sumando unidades de competencia hasta completar las necesarias del certificado de profesionalidad determinado. Frente a un sistema anterior de estudios y formación, cuya oferta se estructuraba en cursos enteros, este sistema modular, basado en la suma de unidades de competencia facilita la formación a lo largo de la vida del trabajador, ya que cada unidad es susceptible de acreditación parcial, y también de acumulación con aprendizajes profesionales que pueden ser adquiridos en diferentes ámbitos. Las unidades de competencia configuran los módulos correspondientes, y la superación de éstos, conduce a la cualificación profesional.

²³⁶Ibídem.

El catálogo determina así el marco para establecer los títulos y los certificados de profesionalidad, que constituirán las ofertas existentes de formación profesional referidas a aquél, así como para la evaluación, el reconocimiento y la acreditación de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral o de vías no formales de formación, acreditación que será válida en todo el territorio nacional.

El Sistema Nacional de Cualificaciones basa su actuación en la identificación de las competencias requeridas para el empleo, -ésa zona de equilibrio entre la demanda del mercado de trabajo y la formación que se oferta-, y para conseguirlo, evalúa y considera las competencias técnicas y también las experiencias o aprendizajes no formales, todo ello en aras de un aumento de la empleabilidad e inserción laboral. Facilitar este ajuste entre oferta y demanda de trabajo implica, además, que el mercado de trabajo sea transparente, y las personas puedan optar por una cualificación u otra en virtud de expectativas reales, de tal manera que la demanda económica y la demanda social corran, o al menos pretendan hacerlo, a un tiempo, ya que como indica acertadamente JOVER TORREGROSA, *"La formación contribuye a la inserción no sólo en el mercado de trabajo, sino*

*también, -y sobre todo-, en la vida social activa", apunte con el que coincido plenamente.*²³⁷

De la elaboración, definición y mantenimiento de este catálogo modular se encarga el Instituto Nacional de las Cualificaciones (INCUAL).

Por último, el catálogo modular de formación profesional, proporciona el referente común que integra la oferta formativa, permitiendo que esta oferta se capitalice en la suficiente cualificación para acceder al empleo. Sin duda esta es la esencia básica y el valor más importante del sistema de cualificaciones, permitir que exista una regulación común, un mismo lugar de encuentro, homologado, homogéneo e igual, en el que acceder, optar, desarrollar, iniciar o continuar -de forma continua a lo largo de toda la vida del trabajador, la formación deseada o necesaria para aumentar la empleabilidad y el nivel de vida, de acuerdo a sus expectativas profesionales y personales.

Esta homogeneización facilita además, las demandas de los sectores productivos, aumentando de manera progresiva la productividad y la competitividad, y retroalimentando nuevamente la cualificación de la

²³⁷JOVER TORREGROSA, D. *"La formación ocupacional para la inserción, la educación permanente y el desarrollo local"*, Ed. Popular, Madrid, 1999.

población activa, en un círculo de crecimiento que tiene su eje en la formación.²³⁸

El derecho al trabajo, la libre elección de oficio y la promoción laboral, encuentran en la cualificación profesional un camino del que servirse para cumplirse de manera efectiva, puesto que al formación es un medio capaz de acrecentar el nivel de vida y también mejorar la cohesión social y económica de un país.

En toda la Unión Europea existe actualmente una honda preocupación por el desempleo ,-en nuestro país la situación es inefable-, y ello

²³⁸ Como ya he comentado a lo largo de este estudio, la formación profesional para el empleo no es sólo una cuestión individual; no puede entenderse como un mero derecho individual, como una opción, o como un instrumento. Aunque pueda ser todas estas cosas según cada momento de su desarrollo, la formación es una herramienta básica de desarrollo social y personal. Sin formación un trabajador no puede seguir el ritmo de su trabajo, ni el ritmo de la sociedad en la que vive. El cambio progresivo y veloz al que estamos sometidos sólo permite un camino para la adaptación, que pasa por una formación continuada. Un ejemplo típico que he observado en mi trabajo como docente en cursos de formación para el empleo, es el cambio que se produce -sobre todo en personas con riesgo de exclusión social, que han recibido muy poca formación-, a las pocas semanas de manejar algo -para nosotros tan simple- como un ordenador. Es difícil de digerir que a nuestro alrededor existan personas que no han tocado un ratón en su vida -hablo de personas de menos de 50 años-, y que la última vez que estudiaron algo aún eran niños. Esta desigualdad social es una cuestión a erradicar, hay un mínimo de conocimientos que deberían poseer todos los ciudadanos, y actualmente no basta con saber leer, escribir, sumar y restar. Eso es parte del pasado. Hoy en día es necesario tener ciertas habilidades mínimas, y la formación,-al incorporar de manera transversal las nuevas tecnologías-, es el camino para que cualquier persona pueda insertarse en el mercado de trabajo y lograr un mínimo desarrollo personal.

conlleva la creación y mantenimiento continuo de líneas políticas y legislativas de fomento del empleo, siendo las más importantes y las que se revelan como más efectivas todas aquellas iniciativas que partan de la formación.

Este fomento del empleo, estas políticas coordinadas, estrategias para el empleo, se orientan con fuerza hacia el desarrollo y mantenimiento de una población cualificada, apta para la movilidad y preparada para adaptarse a los cambios del mercado y a la libre circulación, aspectos que se recalcan repetidamente en el Tratado de la Unión Europea. Pensemos además, que progresivamente las cualificaciones y estudios de la Unión Europea acabarán homogeneizándose e igualándose, procurando títulos y certificados iguales y de igual validez en cualquier país de la Unión Europea. Este aspecto necesitará de una constante renovación y actualización no sólo de las instituciones del estado, sino también de los trabajadores y de los agentes sociales, que funcionen como el eje del sistema.

5.3.- El papel de la negociación colectiva

Institucionalmente, se reconoce el papel esencial de los agentes sociales en el desarrollo y mantenimiento de la formación para el empleo. Para el desarrollo y puesta en marcha de la formación, el estado, junto con los agentes sociales, delimita y construye el marco

en el que la formación se materializa. Consecuentemente, la negociación colectiva, como acuerdo jurídico entre representantes de los trabajadores y empresarios, es continuación de esta institucionalización, y tiene un papel importante, en primer lugar, porque es en el seno de las relaciones laborales colectivas donde se observan las necesidades del mercado de trabajo y de los trabajadores, con mira a un correcto ajuste entre demanda de puestos de trabajo y oferta formativa. En segundo lugar, porque el lugar capaz de generar con más precisión iniciativas y mejoras en la formación profesional, en la formación para el empleo, y en la formación continuada a lo largo de la vida del trabajador es la empresa, y más exactamente, en las relaciones entre representantes de ambas partes que necesariamente deberán discutirse y plasmarse mediante la negociación colectiva, en los convenios colectivos.²³⁹

La negociación colectiva es especialmente eficaz respecto a la formación sectorial, y esto es evidente porque cada sector productivo

²³⁹El artículo 26 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, modificado por Real Decreto-ley 4/2015, de 22 de marzo, para la reforma urgente del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral, señala la vinculación del subsistema de formación profesional para el empleo, como instrumento eficaz, para dar respuesta a los cambios y requerimientos del sistema productivo. La Administración General del Estado, ejercerá la coordinación en el diseño estratégico del sistema y las organizaciones empresariales y sindicales participarán en la planificación, programación y difusión de la formación profesional para el empleo, especialmente en la dirigida a los trabajadores ocupados. (Artículo 4 Real Decreto-ley 4/2015, de 22 de marzo)

cuenta con sus propias características diferenciadoras, diferencias que aplicadas a la formación, permiten aumentar la productividad de la empresa y la empleabilidad y desarrollo personal de los trabajadores. Nuestro ordenamiento jurídico señala la colaboración del Ministerio de Empleo y Seguridad Social con las organizaciones empresariales y sindicales y de las organizaciones representativas de autónomos y de la Economía Social, para la creación de "*un escenario plurianual de la formación profesional para el empleo y desarrollará un sistema eficiente de observación y prospección del mercado de trabajo para detectar y anticipar los cambios en las demandas de cualificación y competencias del tejido productivo*".²⁴⁰

La Ley 3/2012 de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral hace hincapié en la participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en el diseño y planificación del subsistema de formación profesional para el empleo, incluyendo además a los centros y entidades de formación.

Las organizaciones empresariales y sindicales, y sus acuerdos en forma de convenio colectivos ostentan pues legitimidad para impulsar, diseñar y planificar la formación profesional para el empleo.²⁴¹

²⁴⁰Ibídem

²⁴¹Quedaría aquí pendiente la cuestión de la financiación, pues carencias o falta de regularidad en la misma afecta a la formación de manera directa. Aunque este asunto lo trataré en el apartado dedicado a la gestión de la formación profesional para el empleo, ya hemos visto que la formación debe estar sustentada con fondos públicos. Así las cosas, la negociación en los últimos tiempos entre empresarios y sindicatos con el estado tiene su

Esto es lógico, dado que las acciones formativas para el fomento de empleo se dirigen hacia la mejora y actualización permanente de las competencias profesionales, que se producen mayoritariamente en el seno de la empresa, lugar donde se conjugan las necesidades de los trabajadores y de las empresas, así como de los sectores productivos.

Nuestro Estatuto de los Trabajadores hace referencia a la formación, y en especial a la promoción y formación profesional en el trabajo, estableciendo determinados derechos, que serán pactados en la negociación colectiva.

Son estos derechos, el derecho a los permisos²⁴² necesarios para concurrir a exámenes, o la preferencia a elegir turno de trabajo.-si ello es posible-, cuando sea necesaria la asistencia a cursos para obtener un título académico o profesional, así como la adaptación de la jornada para cursos de formación profesional. Estos derechos se

grueso en la cantidad de fondos a recibir, y los plazos para ello. Resulta difícil planificar cuando no sabes si vas a disponer de medios suficientes, y como ya he dicho, la cantidad de cursos que se imparten es cada vez menor, al igual que las condiciones en que estos se realizan. Por poner un ejemplo, durante el año 2013 impartí personalmente cursos de formación profesional para el empleo durante 9 meses, siendo el número de alumnos de 20. Para el año 2015, se prevé que el máximo de tiempo será de 5 meses, con 28 alumnos por curso y con una reducción del salario de un 25% respecto al año 2012.

²⁴²En el capítulo 6 se hablará de los permisos individuales de formación.

pactan en la negociación colectiva, respetando en todo caso, la ausencia de discriminación entre trabajadores de uno y otro sexo.

Respecto a la formación profesional para el empleo, la ley establece ciertas limitaciones; existe un permiso retribuido de 20 horas al año para formación profesional para el empleo para trabajadores que cuenten al menos con un año de antigüedad en la empresa. Dicha formación profesional para el empleo debe estar vinculada a la actividad de la empresa.

Lógicamente, la negociación colectiva en materia de formación profesional para el empleo se ocupa de la denominada formación sectorial, ya que cada convenio regula un sector productivo determinado, en el que está inserto y que es el que conoce.

De ahí que la normativa favorezca preferentemente el desarrollo de planes formativos de carácter sectorial entre las organizaciones sindicales empresariales implantadas en ese sector de la producción.

En el ya estudiado PAVACE se recoge este aspecto y se favorece de igual manera el desarrollo de cursos de carácter sectorial por mediación de las organizaciones más implantadas y con vinculación a entidades que desarrollen el ámbito autonómico en la negociación colectiva. La negociación colectiva puede,-y además, tiene la obligación-, de contribuir a que el derecho de los trabajadores a la formación se materialice. En el año 2011, apenas un 40% de los

trabajadores con convenio, contaban con alguna cláusula de formación en sus convenios.²⁴³

Hemos estudiado al principio de este trabajo como de los acuerdos entre asociaciones empresariales y sindicales surgió en nuestro país el primer germen de la formación profesional para el empleo, en un sistema que en sus inicios fue bipartito, y que indica con claridad la fuerza que los convenios colectivos, las relaciones empresarios-trabajadores poseen en la organización y desarrollo de la formación en España. Aquellos primeros acuerdos nacionales sobre formación, sentaron tanto las bases de la consiguiente normativa en materia de formación como los contenidos en materia formativa de buena parte de convenios colectivos.

La negociación colectiva, que se produce en el seno de las relaciones laborales desarrolladas en el mercado laboral, no sólo puede ser la expresión real del ajuste entre demanda de trabajo y oferta formativa, impulsando e desarrollo social y personal, es que sus actores, los representantes de los trabajadores y los sindicatos, son los más válidos observadores de la evolución de la competitividad, la productividad, y empleabilidad resultado de la formación, convirtiéndose, como expresa CANO GALÁN, *"en los verdaderos evaluadores de las*

²⁴³Fuente: web UGT-PV

*necesidades de formación profesional en contexto nacional, y los que más capacidad tienen para ejecutar las medidas contempladas".*²⁴⁴

En efecto, la norma básica , -que se estudiará en el siguiente capítulo-, reguladora del subsistema de formación profesional para el empleo, el Real Decreto 395/2007, prevé determinados objetivos que la negociación colectiva debe contribuir -como de hecho ha ido realizando-, a alcanzar.

En resumen, se trataría de imbricar la formación y el trabajo mediante un instrumento único de regulación, como es el convenio colectivo, que es fruto de un acuerdo entre las partes realmente afectas por la formación, y sin cuya conexión se hace imposible afrontar las políticas del deseado pleno empleo que emanan desde la Unión Europea, en todos los ámbitos legislativos, así como conocer el equilibrio real entre necesidad del mercado laboral y oferta formativa. La negociación colectiva no puede limitarse a regular salarios y tiempo de trabajo, clasificación profesional o movilidad funcional, necesita ganar peso respecto a la formación, aspecto que ha ido ocurriendo al abrigo de los sucesivos Acuerdos Interconfederales sobre Negociación Colectiva, y también gracias a un contexto de transformaciones económicas y

²⁴⁴CANO GALÁN, Y. *La formación profesional en España y las cláusulas de formación en la negociación colectiva*. Madrid. Colección informes y estudios, Serie Relaciones Laborales nº 95, 2010

productivas y de modificación de las relaciones entre la ley y el convenio colectivo, con la progresiva apertura de espacios a la autonomía colectiva.

El II Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva (2012-2014) se firmó en un momento de crisis máxima en nuestro país. Si la preocupación por el pleno empleo ha sido en la Unión Europea y en España una preocupación, constante, en aquél momento, (6 de febrero de 2012), este acuerdo ya expresaba en su primera línea de la introducción el "*momento muy delicado de la economía española*" y la elevada tasa de desempleo.

En este acuerdo se aceptó prorrogar el IV acuerdo de formación con el objeto de no paralizar la formación de los trabajadores y empresas, a la vez que se señalaba a la formación como el núcleo de las discusiones en torno al empleo y que reiteran su valor ya no sólo para alcanzar el pleno empleo, sino para aumentar la capacidad productiva y la cohesión social en cualquier sociedad moderna.

El punto 3 de este acuerdo señala que la negociación colectiva, ha de contribuir a alcanzar los objetivos de formación mediante la definición de criterios y prioridades en cuestiones como:

-Las iniciativas a desarrollar, en función de las necesidades de formación, y los colectivos prioritarios, en particular, los de menor nivel de cualificación, para mejorar su empleabilidad.

-El desarrollo de la formación teórica en el contrato para la formación y el aprendizaje.

-Los derechos y obligaciones en relación con la formación.

-Facilitar la aplicación de las bonificaciones de las empresas y los Permisos Individuales de Formación previstos en el Acuerdo de Formación.

-La evaluación y, en su caso, la acreditación de la competencia profesional.

-La medición del impacto de la formación que sobre personas, empresas y empleo produce la formación impartida.

-La orientación a los trabajadores, ocupados y desempleados, y el desarrollo de itinerarios de formación coherentes con las necesidades de empresas y trabajadores, considerando los que puedan conducir a acreditaciones en el marco del Sistema Nacional de Cualificaciones u otros ámbitos de certificación.

-Las referencias formativas en relación a con la clasificación, movilidad, promoción y planificación de carreras.

- La mejora de la calidad de las acciones formativas, y de la eficiencia de los fondos destinados a la formación.

Todos estos aspectos se firmaron en 2012, y se previó un plazo de un año para firmar el V acuerdo de formación continua. Este acuerdo debía haber sido firmado antes de acabar 2014, sin embargo, todo parece indicar que tala cuerdo no va a firmarse. Las medidas para el empleo que han ido sucediéndose desde 2012 han desanimado a asociaciones empresariales y a sindicatos, especialmente a estos últimos, que asisten, como el resto de la sociedad, a una serie de medidas destructivas de derechos consolidados hace décadas. Tras un continuado intento,-y consecución el muchos casos-, de privatización,- eufemísticamente llamada *externalización*-, de elementos básicos de sectores como la educación, la sanidad, el derecho al trabajo y a la negociación colectiva, se prevé también una similar línea referente a la formación, y comienzan a oírse propuestas acerca de que dicha formación no debe obrar en manos de los agentes sociales, principalmente de los sindicatos, sino que cámaras de comercio, entidades privadas, etc., podrían desarrollar esas competencias con una *mejor gestión*, de los fondos públicos.

La consecuencia de esto es un alejamiento cada vez mayor entre gobierno y sindicatos, una reducción drástica de la formación y de los medios para la oferta remanente, y, paradójicamente, un punto en

común entre empresarios y sindicatos, que simplemente quieren seguir diseñando, desarrollando e impartiendo la formación para el empleo de manera regular y regulada.

La negociación colectiva es el punto de encuentro de empresarios y trabajadores, y en mi opinión, seno donde analizar y diseñar,-en un alto grado de participación,- las políticas de empleo. Las intromisiones legislativas que anulan los pactos colectivos, no pueden traducirse en resultados positivos, y eso es algo que hoy, desgraciadamente podemos comprobar.

Tras el Real Decreto de 2012 llamado de "medias urgentes para la reforma del mercado laboral", se esgrimía desde el primer párrafo de su exposición de motivos la necesaria reforma capaz de producir empleo, y *"optar una reforma inmediata que proporcione a los operadores económicos y laborales un horizonte de seguridad jurídica y confianza en el que desenvolverse con certeza para conseguir recuperar el empleo"*.

Dicho decreto fue aprobado por mayoría absoluta y con la oposición del resto de grupos parlamentarios en febrero de 2012. En aquel momento España tenía una tasa de desempleo del 24,19%. En el momento de escribir estas líneas, -tercer trimestre de 2014, ese valor

es del 24,47.²⁴⁵ La utilidad de la reforma queda expresada con claridad.

5.4.- La eficacia de la formación no reglada. Los certificados de profesionalidad.

La formación no reglada, como he expuesto, consiste en todas aquellas experiencias de aprendizaje que no son contempladas por el sistema educativo, concretamente por el Ministerio de Educación, y que no son susceptibles de ser correspondidas con ningún título oficial.

La formación no reglada, es toda aquella que no está dentro del sistema educativo oficial. Por eso, la formación no reglada no puede ofrecer títulos, sino certificados.

Para poder evaluar en toda su extensión la eficacia de la formación no reglada, sería necesario un estudio demasiado amplio, que debería recoger una ingente cantidad de datos, durante un lapso de tiempo prolongado, a fin de poder establecer si realmente la formación no reglada crea una respuesta eficaz, esto es, es capaz de crear empleo, aumentar la empleabilidad de sus beneficiarios, y aumentar la

²⁴⁵Fuente: Instituto Nacional de Estadística

competitividad de las empresas, de tal forma que el mercado de trabajo y la productividad de un territorio dado se vean afectados positivamente, influyendo incluso en la cohesión de su sociedad.

No puede ser objeto de tan amplio estudio, pues, la eficacia de la formación no reglada, pero sin embargo, creo factible llevar a cabo un acercamiento más o menos acertado a la mencionada eficacia, y relacionarla con los certificados de profesionalidad, como fruto de dicha formación, y causa de nuevas habilidades laborales de sus poseedores.

Hay que repetir aquí que el Certificado de Profesionalidad, aunque no provenga del ministerio de Educación, sino del Ministerio de Empleo, proporciona una *titulación laboral* que asegura a los empleadores que un trabajador reúne las competencias necesarias para llevar a cabo una actividad laboral determinada, esto es, el trabajador está *cualificado* para ello.

Así, la empleabilidad aparece en cuanto se dispone de un certificado específico, puesto que si el empresario ha de optar entre dos trabajadores, es de suponer que elegirá al que disponga en su haber de un certificado de profesionalidad. Y, de igual modo, es de suponer que el poseedor de un certificado acometerá su labor con mejores conocimientos y producirá más desde el principio. Se está pues facilitando la inserción laboral y la selección de personal.

Como ya hemos visto, los certificados de profesionalidad se obtienen tras una formación modular, que se divide en unidades de competencia, susceptibles de ser acreditadas individual y parcialmente, lo cual permite que el trabajador vaya adaptando su itinerario según sus necesidades de forma personalizada. Esta posibilidad permite realizar poco a poco los módulos formativos y favorecer el aprendizaje permanente. Además, determinadas unidades de competencia pueden convalidarse con unidades de competencia coincidentes de la formación profesional reglada, facilitando así la consecución de un título de formación profesional.

Por otro lado, pensemos que la experiencia laboral permite -aunque no de forma automática-, la obtención de un certificado de profesionalidad, o que sin duda es una gran ayuda -y un gesto de igualdad, a mi modo de ver- para aquellos trabajadores de edades más avanzadas que han pasado su vida trabajando pero sin recibir formación alguna,²⁴⁶ y que mediante esta posibilidad pueden

²⁴⁶Voy a exponer un ejemplo de eficacia de formación no reglada, esto es, de relación entre formación no reglada, y aumento de la empleabilidad y consecuentemente de la capacidad de inserción laboral. A lo largo del año 2014, La Caixa ha puesto un plan llamado *Reincorpora*, dirigido a reclusos. Considero que la eficacia es más demostrable, puesto que estamos hablando de un colectivo con grave riesgo de exclusión, habitualmente con poca o muy poca formación. Este programa se ha dirigido a reclusos que se encontraban en la fase final de condena, en un afán de hacer coincidir su puesta en libertad con una posibilidad de inserción laboral. A lo largo de este año este programa se puso en marcha contando con 474 reclusos de Cataluña, y han conseguido un puesto de trabajo 287, lo que supone algo más de un 60%. Fuente: Obra Social La Caixa, información corporativa, diciembre 2014.

Esta estadística proporciona un dato claro acerca de la formación, ya que no simplemente relaciona la falta de formación y el desempleo, -o la formación y la empleabilidad, si prefiere verse en su cara positiva, -, sino que va más allá, pues relaciona directamente exclusión social con falta de formación e inserción laboral con formación, (en este sentido, entre otros, GARCÍA-NIETO, J, al señalar que "*El eje vertebral de una respuesta al problema de la desocupación es la formación*". García-Nieto, "Entrevista a Juan N. García-Nieto" en "La formación ocupacional para la inserción, la educación permanente y el desarrollo local", Ed. Popular, Madrid, 1999.)y además, el nivel educativo y en formación de un país y su desarrollo económico son dos variables interdependientes. En este sentido, valga por todos SCHULTZ, THEODORE W, con su teoría del capital humano, desarrollada sobre todo en su obra "recursos Humanos" de 1972, en la que identificó a la formación como fenómeno de inversión y financiamiento.

Creo que es una grandísima prueba de que la eficacia de la formación es directa: formación implica mayor empleabilidad, la cual a su vez repercute en la productividad y en la cohesión social, puesto que el riesgo de exclusión se reduce con la formación.

Como profesional docente de formación profesional para el empleo creo que en primer lugar, hay que distinguir entre las personas que acceden a cursos de formación mientras *están trabajando*, bien mediante cursos dentro de su empresa, de readaptación o actualización, o bien mediante cursos fuera de su empresa, sean de su especialidad o materia o no, y por otra parte, las personas que intentan acceder a cursos de formación profesional para el empleo y que se encuentran en desempleo careciendo además, de formación. Este último grupo es, muy a menudo, mayoritariamente analfabeto digital y o bien ha trabajado poco, o si lo ha hecho ha sido desempeñando tareas sin cualificación. Con estas premisas, lo que intento explicar es que existe un sector de población que se encuentra en un limbo laboral y formativo, ya que apenas tienen el antiguo graduado escolar, no saben manejarse con un ordenador, han realizado trabajos para los que no hace falta una gran preparación, y además, hace años que no se sientan en un aula, junto a más personas, y se enfrentan a algo que para ellos y ellas es un mundo. Sus primeras horas siempre son de nerviosismo y exhiben continuamente su ignorancia, su falta de preparación... en definitiva, su baja autoestima.

A medida que el curso avanza, se dan cuenta de que sí eran capaces de aprender, de que pueden manejar un ordenador y que son capaces de ir superando pruebas, produciéndose un cambio radical. Cuando al acabar el curso consiguen un certificado (que habitualmente es un certificado de competencias, esto es, un certificado parcial que sólo es un paso hacia el certificado de profesionalidad), se puede percibir el enorme cambio y actitud frente al trabajo

permanecer en sus puestos de trabajo plenamente actualizados, y con una acreditación que oficialmente garantice su capacidad.²⁴⁷

frente a la sociedad que en estas personas se produce. Aunque aún no tengan un puesto de trabajo, claramente ha comenzado su inserción en el mundo laboral, puesto que se sienten con la capacidad, con las competencias necesarias.

Si a estos casos sumamos aquellos en los que se valora la experiencia laboral u otros tipos de aprendizajes obtenidos a lo largo de su vida, estamos poniendo a las personas en el lugar que les corresponde, impidiendo que permanezcan en un limbo social inaceptable. De ahí que el sistema de cualificaciones y certificados de profesionalidad pueda perfeccionarse, pero su aparición ha supuesto una mejora, especialmente de personas que veían cada vez más lejano ocupar un puesto calificado.

La eficacia de este sistema es, en mi opinión, evidente, y coincide con la línea programática de la Unión Europea en que la formación es la base esencial para conseguir un empleo de calidad. Las consecuencias económicas, políticas y sociales que se desprenden de la formación son básicas también, por supuesto, pero la situación personal, el grado de satisfacción de cada uno, es la que al ser sumada configura realmente el carácter de una sociedad, su cohesión, su riqueza, y su nivel de vida.

La formación profesional para el empleo significa para muchas personas, la superación. La superación de un estado que arrastraban, para pasar a uno nuevo en el que poder considerarse a sí mismos competentes, y capaces de alcanzar un puesto de trabajo que les permita vivir con cierta satisfacción. ¿Es eficaz la formación? No sólo es eficaz, para algunas personas es una auténtica salvación, y la única forma de insertarse en el mundo laboral y en la sociedad.

²⁴⁷ En el siguiente punto dedicado a la normativa propia de los certificados de profesionalidad se volverá a tratar el tema de la experiencia laboral y de su evaluación en la consecución del certificado específico.

5.5.- Normativa específica reguladora de los certificados de profesionalidad y el reconocimiento de las competencias profesionales.

Ya hemos estudiado el catálogo nacional de Cualificaciones, como instrumento del Sistema nacional de Cualificaciones, que ordena las cualificaciones profesionales susceptibles de reconocimiento y acreditación, así como los certificados de profesionalidad, que tienen una estructura modular, cuya expresión mínima es la unidad de competencia.²⁴⁸

La Ley Orgánica 5/2002 define en su artículo 7 la cualificación profesional como *"el conjunto de competencias profesionales con significación en el empleo que pueden ser adquiridas mediante formación modular u otros tipos de formación, así como a través de la experiencia laboral"*.

Un certificado de profesionalidad es la acreditación que se obtiene después de demostrar que se disponen de las competencias necesarias para el desarrollo de una profesión, es decir, que se dispone de una cualificación profesional. Son expedidos por los Servicios Públicos de Empleo. Por tanto no son títulos académicos y no permiten acceder directamente a la universidad ni a ciclos formativos, pero sí es una titulación oficial. Los certificados de profesional

²⁴⁸Vid infra pág. 104.

dependen del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales que tiene por finalidad promover y desarrollar la evaluación y la acreditación de las correspondientes competencias profesionales, de forma que se favorezca el desarrollo profesional y social de las personas y se cubran las necesidades del sistema productivo.

Vamos a analizar en este punto la normativa que desarrolla el sistema de cualificaciones recogido en las leyes ya citadas. Son el Real Decreto 189/2013 de 15 de marzo y la Orden ESS/1897/2013, y el Real Decreto 1224/2009 de 17 de julio. Se analizará el también ya citado INCUAL, así como la cualificación y contratación en alternancia con el empleo, el sistema de formación profesional dual y el contrato para la formación y el aprendizaje, exponiendo someramente el Real Decreto 10/2011 y la Ley 11/2013.

5.5.1 El Real Decreto 189/2013 de 15 de marzo y la Orden ESS/1897/2013 de 10 de octubre.

Los programas de formación se desarrollan según la Ley de Empleo, así como lo establecido en la Ley Orgánica 5/2002, de las cualificaciones. Ya hemos visto que la Ley Orgánica 5/2002 establece que los certificados de profesionalidad tienen carácter oficial y validez en todo

el territorio nacional,²⁴⁹ y que acreditan las cualificaciones profesionales a quienes lo hayan obtenido.

Los certificados de profesionalidad se configuran como acreditaciones de las competencias profesionales del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales adquiridas mediante: la experiencia laboral, vías no formales de formación y acciones de formación profesional para el empleo, estas últimas en los términos previstos en el artículo 7.1 del Real Decreto 395/2007,²⁵⁰ de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo.

a.- Estructura, contenido y elaboración de los certificados de profesionalidad

La estructura, efectos y contenido de los certificados de profesionalidad, así como las vías para su obtención, la impartición y evaluación de la oferta de formación profesional para el empleo son el objeto del Real Decreto 189/2013. Los certificados de profesionalidad son el instrumento de acreditación de las cualificaciones del Catálogo Nacional de Cualificaciones, y acreditan la capacitación para

²⁴⁹ Artículo 8.1 Ley Orgánica 5/2002

²⁵⁰ El capítulo 6 de este estudio está dedicado por completo a este Real Decreto.

desarrollar cierta actividad laboral, con significación para el empleo. Además, aseguran la formación necesaria para su adquisición, dentro del sistema de formación profesional para el empleo que regula el Real Decreto 395/2007.

Ya se ha estudiado la estructura modular de los certificados, que conforman un conjunto de unidades de competencia, unidades mínimas capaces de ser parte de la oferta formativa, evaluables y certificables. La finalidad pues, de los certificados de profesionalidad será, en primer lugar, acreditar las cualificaciones profesionales o las unidades de competencia de las mismas,²⁵¹ independientemente de cómo hayan sido adquiridas.²⁵²

En segundo lugar, el Real Decreto 189/2013 establece varios fines, que deberán contar con la participación de todos los agentes implicados en la formación profesional, y que vienen referidos a:

²⁵¹Como ya se ha explicado, La unidad de competencia viene definida como el *agregado mínimo de competencias profesionales, susceptible de reconocimiento y acreditación parcial.* Estas competencias mínimas pueden ser evaluadas y reconocidas, tal y como indica la Ley Orgánica de cualificaciones en su artículo 8.3, a través de una acreditación *parcial* acumulable a fin de poder completar la formación necesaria que permita la obtención del correspondiente certificado.

²⁵²Pueden ser adquiridas mediante formación modular, así como a través de la experiencia laboral. (Artículo 5 Real Decreto 1128/2003, de 5 de septiembre, por el que se regula el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales).

-El aprendizaje permanente de todos los ciudadanos a través de una oferta asociada al certificado.

-Favorecer la transparencia del mercado de trabajo.

-Ordenar la oferta formativa.

-Contribuir a la calidad de la formación profesional para el empleo.

Estos fines tienen en el certificado de profesionalidad el instrumento para su implementación y desarrollo, ya que vendrá conformado por bloques de formación asociados a cada una de las unidades de competencia que configuran la cualificación acreditada por el certificado de profesionalidad. Estos bloques o módulos formativos incluyen las especificaciones de la formación y sus datos de identificación, que se corresponden con el nivel,²⁵³ el código, y la

²⁵³Las familias profesionales poseen diferentes niveles de cualificación, dependiendo de las competencias que procuran. Son 5:

Nivel 1: Competencia en un conjunto reducido de actividades simples, dentro de procesos normalizados. Conocimientos y capacidades limitados.

Nivel 2: Competencia en actividades determinadas que pueden ejecutarse con autonomía. Capacidad de utilizar instrumentos y técnicas propias. Conocimientos de fundamentos técnicos y científicos de la actividad del proceso.

Nivel 3: Competencia en actividades que requieren dominio de técnicas y se ejecutan con autonomía. Responsabilidad de supervisión de trabajo técnico y especializado. Comprensión de los fundamentos técnicos y científicos de las actividades y del proceso.

Nivel 4: Competencia en un amplio conjunto de actividades complejas. Diversidad de contextos con variables técnicas científicas, económicas u organizativas.

unidad o unidades de competencia a la que está ligado, así como su duración. De igual manera, las especificaciones deberán contemplar las capacidades, los criterios de evaluación, el desarrollo de los contenidos, y las capacidades que deban desarrollarse en centros de trabajo.

Los módulos de formación práctica en centros de trabajo son de necesaria programación en las acciones formativas, y deben cumplirse preferentemente tras realizar los módulos asociados de carácter teórico. Generalmente se desarrollan en empresas mediante acuerdos entre el centro formativo y el centro de trabajo donde se realicen las prácticas, y es el tutor-docente del curso el encargado de acordar el programa formativo con la empresa, así como seguir y evaluar a los alumnos.

En el caso de que determinados alumnos cuenten con experiencia laboral, ésta podrá sustituir al módulo formativo en prácticas, mediante la necesaria acreditación, que para trabajadores asalariados será demostrable mediante presentación de contratos, vida laboral y certificados de empresa, y para trabajadores autónomos mediante la

Responsabilidad de supervisión de trabajo y asignación de recursos. Capacidad de innovación para planificar acciones, desarrollar proyectos, procesos, productos o servicios.

Nivel 5: Competencia en un amplio conjunto de actividades muy complejas ejecutadas con gran autonomía. Diversidad de contextos que resultan, a menudo, impredecibles. Planificación de acciones y diseño de productos, procesos o servicios. Responsabilidad en dirección y gestión.

certificación oficial correspondiente, habitualmente proveniente de la tesorería general de la Seguridad Social.

Por otro lado, la elaboración y actualización de los certificados de profesionalidad corresponde al Servicio Público de Empleo Estatal, si bien las comunidades autónomas y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas podrán proponer nuevos certificados de profesionalidad.

b.- Obtención del certificado de profesionalidad, modalidades de formación y programas específicos.

Dada la estructura modular de los certificados de profesionalidad, la superación de los módulos que conformen un determinado certificado de profesionalidad es la primera vía para la obtención del certificado de profesionalidad.

Dado que los módulos se dividen a su vez en unidades de competencia, y considerando la duración de determinados cursos, es habitual seguir un camino formativo que conduce hasta el certificado de profesionalidad, superando unidades de competencia y módulos hasta completar el total del certificado de profesionalidad. Hay que tener en cuenta que cada unidad de competencia y cada módulo proveen también de un certificado de profesionalidad, de carácter parcial y acumulable, pero que también tiene cierto valor de cara al

empleo. De igual manera, la suma de los módulos teóricos con la experiencia laboral que acreditadamente sustituya los módulos en práctica, también da lugar a la obtención del certificado de profesionalidad, siendo esta la segunda vía de obtención del mismo.

La tercera vía de obtención del certificado de profesionalidad es la que proviene de la evaluación y acreditación de competencias adquiridas mediante la experiencia laboral o vías no formales de formación, que estén establecidas en la Ley Orgánica 5/2002.²⁵⁴

Dada la capacidad de certificación parcial y acumulable, según el sistema modular compuesto de unidades de competencia, la ley permite que la oferta formativa dirigida a obtener certificados de profesionalidad pueda comprender la totalidad de los módulos formativos que conforman un certificado de profesionalidad específico, o bien que la mencionada oferta sólo contemple unidades de competencia o módulos ofertados de manera independiente.

Esta posibilidad tiene su razón en facilitar la acreditación de las unidades de competencia,²⁵⁵ pero tiene, además, dos vertientes

²⁵⁴A efectos de reconocimiento, evaluación y acreditación de las cualificaciones profesionales, dispone el artículo 8.4 de la Ley Orgánica 5/2002, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional que corresponde al Gobierno fijar los requisitos para la evaluación y acreditación de las competencias, siempre mediando consulta con el Consejo general de la formación Profesional. Esta evaluación y acreditación tendrá siempre como referente el CNCP, y, siguiendo la estructura modular de los certificados de profesionalidad, podrá suponer una parte, acreditable y sumable con el mismo carácter modular de una unidad de competencia.

²⁵⁵Artículo 9.3 in fine Real Decreto 189/2013 de 15 de marzo.

prácticas diferenciadas. La primera, respecto a las entidades de formación, es lógica, ya que la permisividad para ofertar sólo parte de la materia que comprende un certificado, permite realmente existir , - o subsistir-, a la mayoría de centros que imparten formación, ya que mantener la totalidad de los módulos de la mayoría de certificados de profesionalidad sería inviable. Además, permite ofertar mucha variedad de unidades de competencia o módulos, con lo cual la oferta formativa es multidisciplinar y de mayor atractivo.

Sin embargo, para los beneficiarios de la oferta, y en especial para aquellos que desean conseguir un certificado de profesionalidad *completo*, plantea siempre el problema de que determinados módulos o unidades de competencia son muy difíciles de terminar, ya que o bien no se ofertan, o se ofertan cada mucho tiempo, o bien hay que desplazarse lejos para poder conseguir la unidad de competencia que les falta.

Hay que añadir además, que los centros formativos tienen también la posibilidad de ofertar materias que estén fuera del ámbito de la obtención del certificado de profesionalidad, bien en materias relativas a las TIC, prevención de riesgos, idiomas, o materias transversales contempladas por las directrices de la Unión Europea.

Esta flexibilidad y diversidad de la oferta formativa vinculada a los certificados de profesionalidad alcanza también a las modalidades de

impartición de la formación, que podrá ser presencial o mediante la modalidad de teleformación (o combinada, dependiendo de lo establecido en cada certificado), a fin de facilitar el acceso y consecución del certificado. Por último, se garantiza el acceso por la vía de la experiencia laboral y por vías no formales de formación a la evaluación y reconocimiento de competencias profesionales.²⁵⁶

c.- El acceso a la formación de los certificados de profesionalidad.

Corresponde a la Administración laboral competente la comprobación acerca de los requisitos formativos y profesionales de los alumnos, según los siguientes criterios:

Para acceder a módulos formativos de certificados de profesionalidad de nivel de cualificación profesional 2 y 3,²⁵⁷ es necesario poseer el título de graduado escolar (nivel 2) o el título de bachiller (nivel 3), o bien poseer un certificado de profesionalidad del mismo nivel del certificado al que se opte, o bien de un certificado de profesionalidad de un nivel inferior, si este es de la misma familia del certificado de

²⁵⁶El acceso a la obtención del certificado de profesionalidad, o de una acreditación parcial acumulable por estas vías se realiza según lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional.

²⁵⁷Vid. Infra 186

profesionalidad al que se opta, o haber superado la prueba de acceso a la universidad para mayores de 25 años.²⁵⁸

²⁵⁸Esta serie de requisitos tiene una causa pedagógica, y otra legal, en seguimiento de la Recomendación del Parlamento Europeo de 18 de diciembre de 2006, y variadas y diferentes consecuencias, entre las que destaco principalmente la homogeneidad o heterogeneidad del grupo que queda establecido tras las pruebas de acceso, para realizar el curso concreto de que se trate. Es fundamental que el grupo sea homogéneo, desde mi punto de vista, ya que desequilibrios grandes entre los participantes producen cursos en los que los menos preparados no alcanzan el ritmo de los alumnos más preparados, que por su parte se ven obligados a ralentizar su aprendizaje. Si bien esto ocurre menos en curso de formación para el empleo susceptibles de certificado de profesionalidad, en cursos transversales o que están fuera del sistema de certificado de profesionalidad o acreditación parcial de competencias (vid. Infra. 190 in fine), en los cuales el acceso tiene como requisito principal ser trabajador salariado o autónomo, se crean grupos muy heterogéneos con resultados diversos, pero a menudo improductivos.

5.5.2 Cualificación y contratación en alternancia con el empleo. El sistema de formación profesional dual.

5.5.2.1 El Real Decreto 10/2011 de 26 de agosto de medidas urgentes para la promoción del empleo de los jóvenes, el fomento de la estabilidad en el empleo y el mantenimiento del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo.

Desde las primeras cumbres europeas relativas al empleo *-y al desempleo-*, el paro juvenil ha constituido una preocupación constante. Es difícil intentar graduar a título personal la situación de desempleo en un trabajador, pero estadística y socialmente, el desempleo juvenil es un problema más acuciante aún si cabe que el desempleo que afecta al resto de trabajadores en situación de desempleo *-insisto que manteniendo la perspectiva clara de que el desempleo genera una situación de angustia personal y crisis social sea quien sea su titular-*, y ello por varias razones. En primer lugar, si la tasa de desempleo en nuestro país en este momento se sitúa en torno al 25%, la tasa de desempleo juvenil es del 50% y sube hasta el 65 % en algunas comunidades autónomas. Por otro lado, impide la incorporación por primera vez al mercado de trabajo a la vez que elimina las expectativas de futuro creando desazón personal y social, y

por otro lado, sacando fuera del mercado de trabajo a jóvenes que apenas han podido trabajar unos pocos años, con lo cual las consecuencias son también nefastas.

A esto hay que añadir otro factor importante, el boom inmobiliario²⁵⁹ que arrancó en España a principios de este siglo y la posterior crisis en la que aún nos encontramos, han producido una enorme bolsa de trabajadores que podían migrar de una empresa a otra y cobrar sueldos elevados sin problemas, que ahora ven imposible su acceso al mercado de trabajo. El problema no acaba aquí, la mayor parte de estos trabajadores que iniciaron su acceso al mercado de trabajo en el mundo de la construcción (un mundo que era de fácil de acceso, sin exigencias formativas o de experiencia y que otorgaba una buena remuneración), son trabajadores con escasa o nula formación, y sin siquiera una cualificación profesional.²⁶⁰ Cómo absorber ahora más de dos millones de trabajadores que llamados por la expansión de la construcción intentan acceder al mercado de trabajo, es una de las cuestiones que intentará resolver el Real Decreto 10/2011.

El Real Decreto 10/2011 va a relacionar expresamente las oportunidades de empleo con la formación de los trabajadores, y

²⁵⁹Vid. infra pág. 143

²⁶⁰El Real Decreto 10/2011 expone esta situación en su primer párrafo, y aporta como dato que un 60% de los desempleados menores de 25 años no posee siquiera el título de graduado en educación secundaria obligatoria. El resto, aún poseyéndolo, carece en su mayor parte de cualificación profesional alguna.

específicamente va a establecer esta relación con el nivel de cualificación. Para que esta relación entre posibilidad de acceso al mercado de trabajo y calificación necesaria pueda materializarse, este real decreto va a configurar un nuevo contrato, el llamado contrato para la formación y el aprendizaje,²⁶¹ cuya principal característica, desde la óptica de la formación que en este estudio nos ocupa, es su carácter combinatorio de trabajo remunerado y formación capaz de otorgar una cualificación profesional.

Se trata de atacar el problema de manera teórica y práctica al mismo tiempo, de tal forma que todos aquellos jóvenes que carezcan de una cualificación profesional puedan optar a ella y al mismo tiempo realicen un trabajo efectivo directamente relacionado con la formación que esté recibiendo, a fin de optimizar la relación entre la formación y el puesto de trabajo, tanto a nivel personal para el trabajador, que consigue una formación teórica pero también práctica, más completa y real, como para ambos sistemas -el formativo y el empresarial-, que se nutren recíprocamente de la experiencia, con el trabajador como punto de unión entre ambas.

Con esta pretensión, -que no es poca., este nuevo contrato se dirige a jóvenes mayores de 16 y menores de 25 años que carezcan de cualificación profesional alguna, si bien el Real Decreto no es

²⁶¹Vid. Supra pág. 276.

restrictivo y permite que se amplíe hasta menores de 30 años, ya que en ese grupo de edad existe -como ya hemos visto fruto de la situación actual y de la política económica anterior-, un déficit importante de cualificación y una gran tasa de desempleo.

Así, el contrato para la formación y el aprendizaje tendrá por objeto *la cualificación profesional de los trabajadores en un régimen de alternancia de actividad laboral retribuida en una empresa con actividad formativa recibida en el marco del sistema de formación profesional para el empleo o del sistema educativo,*²⁶² en contraposición a la anterior modalidad que intentaba procurar simplemente la adquisición de la formación teórica y práctica necesaria para desempeñar un oficio.

El nuevo contrato nace con la pretensión de proporcionar al trabajador una cualificación profesional -el trabajador podrá conseguir un certificado que acredita su capacidad-, mediante un sistema dual, mediante el cual el trabajador obtiene una formación teórica y práctica inseparable, cuya pretensión final es la inserción o acceso del trabajador o trabajadora joven al mercado de trabajo, en un régimen de alternancia entre la formación y el desempeño del trabajo en un contexto real, a fin de procurar que las posibilidades de empleo sean

²⁶² Apartado 2 del artículo 11 del Estatuto de los Trabajadores, modificado por el Real Decreto 10/2011.

mayores. Además, se produce un efecto que genera una mayor consistencia de la formación, al adecuarse la teoría a la práctica y viceversa, en un entorno real, y acorde a las necesidades del mercado de trabajo.

La cualificación que obtiene el trabajador a través del contrato para la formación y el aprendizaje puede acreditarse de dos maneras, en virtud de la entidad que imparta la formación. Si la formación que se adquiere es formación reglada, la acreditación será un título, y si la formación proviene de una entidad de formación profesional para el empleo, será un certificado de profesionalidad, o una acreditación parcial acumulable, en virtud del carácter modular de los certificados de profesionalidad.²⁶³

Respecto a la situación laboral *de facto* del trabajador, el tiempo de trabajo efectivo en el centro de trabajo no podrá ser superior al 75% de la jornada máxima prevista en el convenio colectivo, o en su defecto, a la jornada máxima legal, fijándose al retribución en proporción al tiempo de trabajo efectivo y sin poder ser en ningún caso inferior al salario mínimo interprofesional, en proporción al tiempo de trabajo efectivo.

²⁶³Vid. *Infra* pág. 192.

Así, hemos asistido a la implantación -la implementación será siempre más ardua-, de un nuevo contrato que pretende subsanar un error cometido en tiempos de bonanza, que ha causado un gran número de desempleados sin cualificación, mediante un sistema cuyo afán es proporcionar una cualificación, en tiempos de crisis. No puedo alegar que la situación hubiera sido diametralmente opuesta, pero sí creo -y prueba de ello es el sistema alemán de formación dual en el que se basa este Real Decreto 10/2011-, que este contrato es el que debía haberse procurado en *los buenos tiempos*, o si se prefiere, haber establecido una formación complementaria obligatoria aneja al contrato de trabajo, para aquellas personas que carecían de cualificación alguna, especialmente en el momento de expansión de la construcción, que no olvidemos que lleva anejas multitud de empresas que han desaparecido después.

El sentido pues, de este contrato, es dotar al trabajador de una cualificación, en lo que podemos llamar o calificar como una pretensión formal, loable y deseable pero que alberga una pretensión de fondo básica y como ya hemos visto recurrente, y que es el acceso y permanencia al mercado de trabajo. Estamos hablando de empleabilidad, y el contrato para la formación y el aprendizaje va a establecer un concepto claro de este término al crear una figura contractual que relaciona la formación y el trabajo durante el tiempo de adquisición de la cualificación, con una previsible garantía de

acceso al trabajo futuro, o, al menos, de un aumento de la empleabilidad, aunque haya que esperar a una mejor situación, en la que en todo caso, el trabajador tendrá una mayor y mejor capacidad para ello. Además, en el hipotético caso de que se consiga una recuperación económica capaz y mínimamente duradera, se consigue evitar que la actual situación se repita y que en el futuro, estas personas vuelvan a encontrarse en una situación de desempleo agravada por su falta de cualificación profesional.

Esta cualificación profesional puede alcanzarse mediante el contrato para la formación y el aprendizaje, pero también mediante un régimen de alternancia que se inserta en el sistema educativo. Si el Real Decreto 10/2011 establece el sistema de formación profesional dual, también se considerará formación profesional dual aquella en la cual exista coparticipación de empresas y centros educativos, cuando no medie un contrato para la formación y el aprendizaje,²⁶⁴ en lo que está siendo una implantación progresiva del previsible futuro sistema de formación profesional. Este sistema de formación profesional con alternancia de formación y tiempo en un centro de trabajo se diferencia del anterior descrito en la falta de relación laboral alguna.

²⁶⁴Real Decreto 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.

El estudiante de formación profesional -formación profesional del sistema educativo, no formación profesional para el empleo-, dispone de un tiempo de formación a realizar en una o varias empresas sólo como tiempo de conocimiento práctica de la materia concreta de que se trate. Si bien la parte formativa pueda ser idéntica, el hecho diferencial es la relación laboral, inherente al contrato para la formación y el aprendizaje, e inexistente en la regulación del sistema de formación profesional dual del sistema educativo.

Lógicamente, el trabajador, o el estudiante, o el desempleado que está formándose, preferirá acogerse en cualquier caso a la modalidad contractual, y parece obvio que sea cual sea la relación, laboral o no, la persona va a realizar tareas propias de un puesto de trabajo como un trabajador más, pero sin serlo. Parece lógico que si el sistema persigue la inserción laboral, y el sistema recibe el nombre de *dual*, exista una parte -que podrá ser teórica o práctica-, en el centro formativo o educativo, y una parte, que obviamente también podrá ser teórica o práctica, en la empresa, pero de carácter contractual.

5.5.2.2 La ley 11/2013 de 26 de julio de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo de crecimiento y de la creación de empleo.

En la misma línea de preocupación constante esta ley continúa y aumenta el repertorio de medidas legislativas para intentar aumentar la empleabilidad y disminuir la tasa de desempleo. Recoge la finalidad del Real Decreto 10/2011 de facilitar, impulsar y mejorar la cualificación de los trabajadores y en consecuencia potenciar o al menos favorecer su acceso, inserción o reinserción de los trabajadores desempleados al mercado de trabajo. La figura básica de esta ley en referencia a los jóvenes y al empleo es el contrato parcial para jóvenes con vinculación formativa, relacionando -como ya he indicado, de forma recurrente-, la contratación -esto es, la práctica en un puesto de trabajo real, con la formación.

Esta norma nace por la situación de crisis actual, y la exigencia económica y social de lograr una cierta recuperación del crecimiento económico y la creación de empleo.

Contiene medidas destinadas a incentivar la incorporación de jóvenes a las empresas de la economía social,²⁶⁵ así como estímulos a la

²⁶⁵ Aspecto que ya se recogía en el año 2000 en el III Acuerdo Nacional de formación profesional para el empleo. Vid. Infra pág. 52. El artículo 24.3 del Real Decreto 395/2007 también lo recoge, Vid. Supra pág. 264. La ley 5/2011 de 21 de marzo de economía social ,

contratación de jóvenes en situación de desempleo, destacando los incentivos destinados a la contratación a tiempo parcial con vinculación formativa. En esta modalidad, será necesario compatibilizar el empleo con la formación, constatando el impulso de la cualificación y su consideración como factor clave de empleabilidad, si bien es posible que la formación se haya recibido en los seis meses anteriores a la formalización del contrato, haciendo que la relación entre formación -teoría- y contrato -desempeño práctico en el puesto de trabajo real-, sea en este caso menor o más diluida que el contrato para la formación y el aprendizaje, que alterna de manera dual y simultánea formación y trabajo.

incluye dentro de este tipo de empresas a las cooperativas, sociedades laborales, mutualidades, empresas de inserción, centros especiales de empleo, cofradías de pescadores, asociaciones del sector de la discapacidad, y fundaciones

6.- El subsistema de formación profesional para el empleo.

6.1.- Configuración general del subsistema de formación profesional para el empleo: el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo.

Se ha estudiado a lo largo de este trabajo la vigencia que durante trece años han tenido en nuestro país las dos modalidades de formación, -continua y ocupacional-, que hasta el año 2007 constituían la formación para el empleo en España. Ambas iban dirigidas a trabajadores -principalmente del régimen general-, siendo la formación continua aquella a la que optaban trabajadores en activo y la ocupacional la dirigida a trabajadores desempleados. Los dos tipos se diferenciaban no sólo en virtud de sus receptores, también en los contenidos y en su duración. Los cursos de formación continua siempre han sido cursos cortos -desde las 20 horas hasta las 70 horas como máximo-, y se impartían generalmente por las tardes, en un máximo de 3 horas lectivas diarias, lo que es lógico dado que sus beneficiarios eran trabajadores con un horario a cumplir. Los contenidos solían ser más específicos que los de la oferta de formación ocupacional. La oferta de formación ocupacional comprendía cursos de mayor duración, desde 120 horas hasta más de 400, y se impartía en jornadas de 5 o 6 horas diarias, comprendiendo además una visión más amplia o completa de determinados

contenidos. Por ejemplo, si un curso de ocupacional tenía como contenido la formación de formadores, su duración era de 370 horas, mientras que en formación continua se ofertaba el curso de formador a distancia, de 10 horas.

Ambas ramas de la formación estaban perfectamente diferenciadas y personalmente opino que funcionaban perfectamente. De hecho, y como iremos viendo a lo largo de este capítulo, la variación ha sido más de nomenclatura que de otra cosa, definiéndose ahora la formación profesional para el empleo , en su versión *continua*, como aquella dirigida "prioritariamente" a trabajadores en activo (y trabajadores autónomos) y en su versión *ocupacional*, como aquella dirigida prioritariamente a trabajadores desempleados. La realidad es que la formación continua permite , en su priorización, dar cabida a un número determinado de trabajadores en situación de desempleo (un 40%) pero la oferta de formación prioritaria para desempleados es exclusiva de éstos.

Históricamente, la formación ocupacional siempre empieza antes que la continua, ocupando a veces todo el año, y la continua ocupando la mitad del año. Más adelante analizaremos este asunto que no es una mera cuestión temporal, pues tiene su importancia, y máxime para los trabajadores en activo, que con su cuotas a la formación sustentan -o deberían sustentar- gran parte de la oferta formativa, y que ven como

sólo durante una parte del año pueden acceder a alguna oferta formativa determinada. Se da el hecho también de que trabajadores desempleados no pueden acceder a cursos de formación continua e incluso hay cursos que no se materializan por falta de suficientes trabajadores. Las nuevas propuestas del Real Decreto 4/2015 parecen ofrecer un intento para estas desviaciones o desequilibrios, y han incluido ya la necesidad de que la formación se mantenga durante todo el año. La reordenación de la prioridad para los cursos, esto es, el carácter de desempleado o trabajador respecto al acceso a un curso y su adaptación dinámica por parte del sistema no se ha abordado nunca, y lo previsible es que se sigan produciendo este tipo de situaciones, que dejan sin formación a trabajadores que la desean, sólo en razón de su situación laboral. Esta situación laboral es además, la que figura en nuestra vida laboral el primer día del curso. El resto del tiempo que dure la acción formativa nuestra situación o cambios en la misma es irrelevante.

Otro factor se suma a estas faltas de adaptación a las necesidades de los trabajadores, y se trata de los cursos de formación continua - formación profesional para el empleo dirigida prioritariamente a trabajadores ocupados-, y es la oferta formativa de carácter sectorial. Se trata de una oferta que sólo y exclusivamente puede ser cubierta por trabajadores de un sector específico (trabajadores de banca, trabajadores del sector de oficinas, del sector de artes gráficas, etc.). Su funcionamiento y desarrollo son prueba de un tipo de formación

pensado y estructurado fuera de la realidad del deseo del trabajador. Lo habitual en estos cursos, al menos en lo que en los últimos años yo he podido constatar personalmente es la realidad siguiente: Primero, un importante tanto por ciento de estos cursos no llegan a realizarse, pues no se alcanza el número de alumnos necesario -pertenecientes al sector exigido en concreto-, para ello. Segundo, por cada alumno del sector requerido, intentan optar -de una manera u otra- cien de otro sector. Cursos dirigidos a determinados sectores -sector bancario, por ejemplo-, se han abandonado por que era imposible llenarlos. En la realidad, determinadas entidades de formación se convierten en momentos puntuales del año, y mientras realizan, o mejor dicho, intentan realizar estos cursos, en una suerte de *teletienda*, en la que administrativos y especialmente el posible docente del curso, intentan con llamadas, visitas o emails, conseguir el número mínimo de trabajadores del sector específico para poder realizar el curso, en un afán de trabajar, por parte de los docentes, y de no perder la subvención por parte de la entidad. No parece que este funcionamiento y estilo de oferta formativa sea la más adecuada para ejercer su función básica, que es -o debe ser-, procurar formación al trabajador, incrementar su empleabilidad y aumentar la competitividad del mercado de trabajo del que forman parte.

Así, con el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, esta situación cambia -aunque no solventa todas las situaciones recién expuestas-, y

se regula el Subsistema de Formación Para el Empleo, que integra ambas modalidades de formación en una única categoría, *-formación profesional para el empleo-*, con la pretensión de mejorar el sistema de formación y alcanzar el equilibrio entre la oferta formativa y la demanda del mercado de trabajo.

Este Real Decreto trae causa también de determinados cambios normativos importantes que era necesario incorporar al nuevo sistema de formación profesional para el empleo, como son la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, y de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, ya estudiadas. Es además, una ley que recoge el espíritu y el dictado de la Unión Europea, cuya consideración acerca del aprendizaje permanente es esencial en la lucha contra el desempleo, ya desde la Estrategia de Lisboa.

En este contexto, hay que incluir también la llamada Declaración del Diálogo Social "*Competitividad, empleo estable y Cohesión Social*"²⁶⁶ firmada por el Gobierno y los principales agentes sociales, en la que se establece que será dentro del diálogo social donde se analizarán las adaptaciones necesarias del modelo de formación existente. Ya desde sus inicios patronal y sindicatos han tomado parte en la estructura, programación y gestión de la formación. Esta participación se hacía aún más necesaria, si cabe, dada la situación de

²⁶⁶Declaración firmada en julio de 2004 por el gobierno, la CEOE, CEPYME, CCOO y UGT.

crisis, pues como señala GONZÁLEZ DÍAZ, "*El diálogo social constituye un elemento esencial para hacer frente a problemas económicos y sociales*",²⁶⁷ y por un mejor desarrollo de la formación acorde al mercado de trabajo.

El primer fruto de este consenso que queda reflejado en el Real Decreto que nos ocupa, fue la integración de la formación *continua* y la formación *ocupacional* en un nuevo tipo integrador de ambas, denominada formación para el empleo.

A lo largo de este capítulo analizaré esta nueva opción, que en realidad no presenta tantos cambios como parece, de ahí que en la práctica los profesionales de la formación sigan utilizando los términos "continua" y "ocupacional", según a quién va dirigida la formación, y que tampoco arregló determinadas situaciones, como las ya mencionadas, sin duda por llevar a cabo una legislación basada en grandes palabras pero sin atender las pequeñas realidades, que a menudo son las que podrían informar la ley de manera más eficaz y acorde a la demanda social.

El razonamiento para integrar ambas modalidades es, según el Real Decreto 395/2007 hacer necesaria una visión que integre la formación

²⁶⁷ GONZÁLEZ DÍAZ, F. A. *El diálogo social como vehículo dinamizador en escenarios de crisis*. Revista de Trabajo, Universidad de Huelva, *Biblid 1136-3819 -2009*

y el empleo en la realidad del actual mercado de trabajo a la vez que se rompa la barrera entre trabajadores en activo y trabajadores desempleados, de tal forma que pueda establecerse una perspectiva de pleno empleo que garantice la cohesión social. En todo caso, esta integración de las antiguas formación ocupacional y formación continua no significa que la oferta formativa no pueda seguir siendo diferenciada y adaptada a las posibles eventualidades en la necesidad de la oferta formativa y del mercado de trabajo.

El nuevo subsistema de formación profesional para el empleo, regulado en el Real Decreto 395/2007 plantea también un modelo participativo que incluya la realidad autonómica y el papel de la negociación colectiva en la formación, creando el marco de referencia necesario para ambos extremos.

Así, se respeta la competencia de gestión de las Comunidades Autónomas²⁶⁸ y se afianza la cooperación entre las Administraciones de las Comunidades Autónomas y la Administración del Estado.

²⁶⁸En cumplimiento y desarrollo de la STC 95/2002 de 25 de abril y STC 190/2002 de 17 de octubre. En resumen, ambas inscriben la formación continua dentro del título del 149.1.7 CE, y de este encuadramiento constitucional se desprende que corresponde a las CCAA la competencia de ejecución de la normativa laboral y, en consecuencia, la gestión de los programas de formación profesional continua y también la gestión de su financiación.

Es importante resaltar también el aspecto de que este Real Decreto considera, además de la formación necesaria para adquirir competencias específicas para un sector productivo, o formación de ese determinado sector pero dirigida a trabajadores que ya son parte de ese sector y que la recibirían no como un arma para acceder al sector sino como una mejora dentro del mismo, -esto es, formación para la readaptación o mejora-, otro tipo de *derecho* a la formación, al permitir que la oferta formativa contemple formación dirigida a trabajadores que no tienen nada que ver con la materia a impartir. Se basa el espíritu de la ley en que esta adquisición de competencias nuevas, o ajenas al sector productivo del trabajador que las realice producirá una mayor y más fácil movilidad y adaptabilidad al mercado de trabajo en tiempos de crisis y a impulsar la movilidad laboral. Por mi parte creo que es cierto, ambas consecuencias son factibles y claras, pero existe una tercera, que es el desarrollo integral de la persona, cuya causa es la posibilidad de un trabajador de obtener formación del campo que desee, y no únicamente de aquellas materias propias de su sector.²⁶⁹

²⁶⁹Esta diferenciación entre formación *sectorial* , -aquella cuyos beneficiarios únicamente pueden serlo si trabajan en un sector determinado-, y la formación *intersectorial*, a la que puede optar cualquier trabajador por el hecho de serlo, plantea numerosos problemas o dudas, en especial cuando se imparte fuera de la empresa. Si bien los cursos de perfeccionamiento o de innovación, son lógicos y de obligada impartición en los centros de trabajo, la realidad es que la oferta formativa sectorial choca con graves problemas en la vida real. Por poner un ejemplo, una oferta de un curso de liderazgo dirigida a un sector como la banca, suele quedar sin impartirse, o bien las entidades que los imparten han de *buscar* y

El Real Decreto que voy a analizar en este capítulo tiene también como pretensión , -como no podía ser de otra forma,- potenciar la formación, la calidad de la formación, y la evaluación de la formación de tal manera que la inversión en formación sea la mejor posible y tenga el mejor resultado, necesario para hacer frente a los cambios y requerimientos del mercado de trabajo, principalmente competenciales de los trabajadores, con el fin de alcanzar el pleno empleo, si bien no acomete cuestiones como el actual modelo de crecimiento, que entiendo es causa de la crisis que a su vez es causa del desempleo enorme que sufrimos.

perseguir literalmente a los futuros alumnos. ¿Por qué? Porque las entidades bancarias realizan cursos a sus empleados de manera constante, -no sólo este sector, es algo que ocurre en más sectores-, que llegan a estar cansados de cursos, con lo cual es muy difícil que, una vez acabada la jornada laboral, aún quieran seguir con más cursos de su sector. Este curso citado, sin embargo, se llena rápidamente si el curso es intersectorial, por trabajadores de todo tipo de sector. Si a aquellos empleados de banca se les da la ocasión de realizar otro tipo de cursos que nada tengan que ver con su sector, como fotografía digital, Photoshop, o gestión de turismo ecológico, por ejemplo, se apuntan rápidamente y realizan el curso.

La distinción entre cursos sectoriales o intersectoriales tiene un grave problema a mi modo de ver, y debería funcionar *preferentemente* para trabajadores del sector en concreto, pero permitiendo que cualquier persona de cualquier sector pueda realizarlo, en base a esa pretendida movilidad y adaptabilidad laboral que la ley esgrime.

Personalmente puedo constatar que en los curso de fotografía, hay dos sectores que ocupan un mayor número de plazas, y son precisamente los empleados de banca, junto con las empleadas de hogar y los trabajadores de oficios relacionados con el mantenimiento industrial. Alumnos que sean del sector de artes gráficas, o audiovisuales, apenas si hay, aunque la excepción la pude vivir tras el cierre de canal) en Valencia, momento en que se produjo en un plazo de pocos meses una gran afluencia de perdonas del sector de audiovisuales, que antes del cierre no habían mostrado tanto interés por la oferta audiovisual.

El modelo formativo debe correr de la mano de un modelo que *"debe combinar la economía de mercado con la regulación económica y los empleos de calidad"*,²⁷⁰ de tal manera que la necesidad de empleo pueda cubrirse, ya que el actual modelo no parece ser efectivo.²⁷¹

6.1.1- Concepto y fines del subsistema de formación profesional para el empleo. Financiación del subsistema.

Define el Real Decreto 395/2007 al subsistema de formación profesional para el empleo como el *"conjunto de instrumentos y acciones que tienen por objeto impulsar y extender entre las empresas y los trabajadores ocupados y desempleados una formación que responda a sus necesidades y contribuya al desarrollo de una economía basada en el conocimiento"*.²⁷²

²⁷⁰BERZOSA ALONSO-MARTÍNEZ, C. *Temas para el debate*, nº 194, Dialnet 2011.

²⁷¹Con fecha 20 de enero de 2015, la OIT ha presentado su informe anual de Perspectivas Sociales y Laborales, en el que según sus previsiones, en los próximos 5 años, la cifra de parados en el mundo aumentará en 11 millones. La previsión en ese mismo informe para España es que en 2020 seguiremos con una tasa de desempleo superior al 21%. Esta alerta se realiza, entre otras causas, con el convencimiento desde la OIT de que es necesario cambiar el modelo productivo y disminuir el creciente aumento de la desigualdad.

²⁷²Artículo 2 Real Decreto 395/2007 por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo.

Esta nueva definición de la formación aporta en su final el detalle de la *economía basada en el conocimiento*, aserto que ya desde la cumbre de Lisboa hemos estudiado bajo la idea del *aprendizaje para toda la vida*,²⁷³ como punto básico para alcanzar una sociedad en la que sea posible el pleno empleo.

Los fines de la formación profesional para el empleo son, en primer lugar, favorecer la formación a lo largo de la vida de los trabajadores, de tal manera que se mejore su empleabilidad y capacitación profesional, y también el desarrollo personal,²⁷⁴ independientemente de si son trabajadores en activo o desempleados.²⁷⁵

²⁷³Desde la Comisión de la Unión Europea se ha apoyado la aplicación de estrategias y acciones concretas de aprendizaje permanente, para facilitar la transición hacia una sociedad del conocimiento. El aprendizaje permanente es un elemento esencial desde la estrategia de Lisboa hasta el Plan de Empleo 2014-2020, pasando por el programa de trabajo "Educación y formación 2010", que de igual modo lo consideró pieza clave. La Comunicación de la Comisión de 21 de noviembre de 2001 expresaba en su texto que "*El futuro de Europa depende de la medida en que sus ciudadanos puedan afrontar retos económicos y sociales. Un «espacio europeo del aprendizaje permanente» les permitirá pasar con libertad de un entorno de aprendizaje a un entorno de trabajo y de una región a otra o de un país a otro para utilizar de la mejor manera posible sus aptitudes y sus cualificaciones*".

²⁷⁴Y ello porque ya hemos visto que la ley expresa un carácter que no alcanza tan sólo a la formación que permita mejorar o readaptarse al puesto de trabajo, sino también aquella formación que ayude al desarrollo integral de la persona, aunque no sea del sector productivo del trabajador, a fin de facilitar su migración entre sectores, su empleabilidad, o simplemente sus anhelos de aprendizaje o desarrollo personal. Vid. *Infra* 153.

²⁷⁵Esto puede plantear algunas dudas. Por poner un ejemplo, la dotación de las subvenciones para formación de la Generalitat Valenciana para el año 2015 ha mantenido el montante de la formación dirigida preferentemente a desempleados pero ha recortado la cantidad dirigida a la formación dirigida preferentemente a trabajadores en activo, en un 30%. Si en el año 2014 los primeros cursos de formación profesional para el empleo dirigidos a trabajadores en activo

En segundo lugar, la formación profesional para el empleo tiene como objetivo proporcionar a los trabajadores los conocimientos que demandan las competencias profesionales que el mercado de trabajo y las empresas demandan, de tal manera que mercado de trabajo y oferta formativa se mantengan en equilibrio.

En tercer lugar, la formación profesional para el empleo persigue la mejora de la productividad de las empresas y también su competitividad, al proveer a sus trabajadores de los conocimientos necesarios, lo cual tiene como consecuencia directa el aumento de la empleabilidad de los trabajadores.

En cuarto lugar, el fin del subsistema de formación profesional para el empleo promover la mejora de la empleabilidad de los trabajadores, especialmente de aquellos con mayor dificultad de inserción laboral o incluso de mantenimiento del empleo.

Por último, se recoge la promoción de las competencias profesionales, sea cual sea su forma de adquisición (formal o no formal, o por

comenzó a primeros de enero, y duró hasta el 31 de julio, este año 2015 se prevé que comiencen en febrero y terminen en junio. Dado que los trabajadores desempleados que participan en cursos de formación profesional para el empleo dejan de figurar como trabajadores desempleados, se pueden extraer las deducciones que uno prefiera, aunque en todo caso es notorio que cada año hay multitud de trabajadores en activo que ven como son incapaces de acceder a cursos, porque se saturan rápidamente, ya que cada vez se imparten menos.

experiencia laboral), para que sean objeto de acreditación, en desarrollo del Sistema de Cualificaciones.²⁷⁶

Habría que preguntarse cuál de todos estos puntos u objetivos es el más importante, o si todos juntos forman una trama que engloba la formación y el empleo. Aunque en las conclusiones de este trabajo volveré sobre este asunto, mi percepción sobre el asunto es que si la cifra de desempleados comenzara a bajar en este momento, de forma gradual, constante y sustancialmente, la normativa se daría *por buena*, desde gobierno y sindicatos, entenderíamos que el sistema de formación está dando los frutos deseados, que el sistema *funciona*. Esta conclusión trae otra que es más oscura y triste. En realidad el objetivo no es *responder a las necesidades de los trabajadores desempleados y ocupados, de las empresas, y contribuir al desarrollo de una economía basada en el conocimiento*, el objetivo es que la tasa de desempleo disminuya, como primero y más importante valor. En el Real Decreto 4/2015 que poco a poco va a ir derogando al 395/2007 (eso si llega a implementarse, ya que los partidos políticos amenazan con volver a cambiar el sistema en cuanto tengan oportunidad, aparece un nuevo factor de importancia, que se sitúa a la misma altura que el deseo por disminuir la tasa de paro, y es la gestión de los

²⁷⁶El Real Decreto 1128/2003, de 5 de septiembre, por el que se regula el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales persigue reconocer y acreditar las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral o de vías no formales de formación. (Artículo 3.b).

fondos para la formación, fondos que se han dilapidado y gestionado corruptamente durante años, y que ahora van a provocar una competencia feroz si finalmente la formación llega a *externalizarse* como pretende el gobierno actual. Pero eso aún se ha de ver, claro.

En todo caso, y al tenor de la norma, los principios del Subsistema de Formación Profesional para el Empleo son:

-La transparencia, calidad, eficacia y eficiencia.

-La unidad de caja de la cuota de formación profesional.²⁷⁷

-La unidad de mercado de trabajo y la libre circulación de los trabajadores en el desarrollo de las acciones formativas.

-La colaboración y coordinación entre las Administraciones competentes.

-La vinculación del sistema con el Diálogo Social y la negociación colectiva sectorial.

²⁷⁷La configuración del mercado de trabajo como una unidad, hace necesaria una actuación global en todo el territorio nacional. De este modo, todas las empresas y trabajadores podrán acceder a las ayudas en igualdad de oportunidades

-La participación de los Interlocutores Sociales.

-La vinculación de la formación profesional para el empleo con el Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional, regulado en la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional.

-El ejercicio del derecho a la formación profesional para el empleo, su carácter gratuito, y la igualdad en el acceso de los trabajadores y las empresas a la formación y a las ayudas a la misma.²⁷⁸ El subsistema de formación profesional para el empleo se financia con las cuotas²⁷⁹ de formación profesional que aportan empresas y trabajadores, con ayudas del fondo social europeo y con aportaciones del Servicio Público de Empleo Estatal.

²⁷⁸El carácter gratuito no se da en determinados supuestos contemplados en la normativa reguladora de los certificados de profesionalidad para acciones formativas no financiadas con fondos públicos (principalmente es la oferta de centros y entidades de formación de iniciativa privada no subvencionados, o parte de la oferta formativa de centros sí subvencionados pero parcialmente). Este principio está redactado por la disposición final primera del R.D. 189/2013, de 15 de marzo, de 18 de enero, por el que se regulan los certificados de profesionalidad.

²⁷⁹Vid. *Infra* pág. 34.

Las Comunidades Autónomas también pueden, dentro de sus competencias, destinar fondos propios para financiar iniciativas de formación.

Corresponde al Ministerio de Empleo determinar la distribución del presupuesto destinado a la oferta formativa de la formación profesional para el empleo, que será con carácter anual.

Esta parte de fondos para formación que se gestione desde el Servicio Público de Empleo Estatal se aplicará en planes de formación amparados en la negociación colectiva sectorial estatal, y se realicen de manera coordinada por las partes legitimadas para la negociación del correspondiente convenio. Podrán ampliarse a ofertas formativas de carácter intersectorial cuando favorezcan la adquisición de competencias básicas que mejoren la empleabilidad.

Las ofertas formativas dirigidas a colectivos con necesidades formativas especiales, o con dificultades de reinserción que requieran de una ejecución con ámbito superior al de comunidad autónoma y exija la movilidad de sus participantes, podrán igualmente beneficiarse de la parte de los fondos de formación profesional para el empleo fijada en la Ley de Presupuestos Generales del Estado²⁸⁰ para la

²⁸⁰La RES. de 17 de diciembre de 2008, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se determinan los colectivos y áreas prioritarias, así como las cuantías cofinanciadas por el Fondo Social Europeo, en las acciones de formación de demanda correspondientes al ejercicio 2009 («B.O.E.» 12 enero 2009), señala que "*Tendrán prioridad en el acceso a la formación de demanda los trabajadores de pequeñas y medianas empresas, las mujeres, las personas con*

financiación de las subvenciones gestionadas por el Servicio Público de Empleo Estatal.

6.1.2.- Acciones formativas.

Si el subsistema de formación profesional para el empleo es ese "*conjunto de instrumentos y acciones que tienen por objeto impulsar y extender entre las empresas y los trabajadores ocupados y desempleados una formación que responda a sus necesidades y contribuya al desarrollo de una economía basada en el conocimiento*",²⁸¹ entendemos por esas "acciones formativas" todas aquellas que van dirigidas a la adquisición y mejora de las competencias y cualificaciones profesionales, de tal manera que sean capaces de estructurarse en módulos formativos con contenidos y duración propios.²⁸²

discapacidad, los mayores de cuarenta y cinco años y los trabajadores de baja cualificación que participen en la misma al amparo de la Orden TAS/2307/2007, de 27 de julio."

²⁸¹ Artículo 2 Real Decreto 395/2007 de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo.

²⁸² Hay que recordar aquí que la finalidad del sistema español de formación profesional es permitir que los trabajadores y trabajadoras encuentren una correspondencia entre sus saberes y sus cualificaciones profesionales y por medio del aprendizaje modular vayan construyendo sus itinerarios formativos personales en base a competencias reconocidas e identificables dentro del sistema, tal como regula el Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional.

Se distingue aquí entre la oferta dirigida a adquirir meras competencias, y aquella que persiga la adquisición de una cualificación profesional, la cual tendrá en todo caso carácter modular (no así la meramente *competencial*), a fin de favorecer la acreditación parcial acumulable.

En la oferta no vinculada a la obtención de un certificado de profesionalidad, cada acción o módulo deberá tener una duración adecuada a sus contenidos, fines y número de alumnos, sin que esta pueda ser inferior a seis horas, salvo que se trate de formación de carácter transversal en áreas consideradas prioritarias por la Autoridad Laboral competente.²⁸³ La participación de un trabajador en cursos de formación profesional para el empleo no podrá ser superior a 8 horas diarias.

6.1.3.- La formación de demanda. La formación en la empresa. Los permisos individuales de formación. La formación bonificable.

El subsistema de formación profesional para el empleo se estructura en torno a tres grandes grupos de formación; la formación de

²⁸³En estos casos podrán ser de cuatro horas, y son consideradas como las relativas a las tecnologías de la información y la comunicación, la prevención de riesgos laborales, promoción de la igualdad y las de sensibilización en medio ambiente.

demanda, la formación de oferta y la formación de alternancia con el empleo.

La formación de demanda comprende las *"acciones formativas de las empresas y los permisos individuales de formación financiados total o parcialmente con fondos públicos, para responder a las necesidades específicas de formación planteadas por las empresas y sus trabajadores"*.²⁸⁴

La formación de demanda responde a necesidades específicas de formación de las empresas, y concretamente de sus trabajadores, y está compuesta por las acciones formativas de las empresas y por los permisos individuales de formación.

En este tipo de acción formativa, la planificación y gestión de la formación corresponde a las empresas, a los trabajadores la iniciativa en la solicitud de los citados permisos, y a la representación legal de los trabajadores el ejercicio de los derechos de participación e información.

²⁸⁴ Artículo 4.a del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo. Pueden consultarse también el artículo 6.1 de la Resolución de 7 de marzo de 2011, de la Dirección General de Trabajo, por la que se registra y publica el Acuerdo estatal de Formación Profesional para el sector de carpas y estructuras móviles y el artículo 6.1 de la resolución de 8 de septiembre de 2009, de la Dirección General de Trabajo, por la que se registra y publica el Acuerdo sectorial estatal de formación profesional para el empleo en el sector del juguete, en las cuales se expresan como tipos de iniciativas de formación la formación de demanda, en el mismo sentido que el Real Decreto 395/2007.

Este sistema de formación funciona mediante un sistema de bonificaciones (de ahí que a menudo se denomine *formación bonificada*, sobre todo cuando se imparte en centros ajenos a la empresa), que repercute sobre las cuotas de la seguridad social y que no tiene carácter subvencionado. En todo caso, la oferta formativa de demanda debe guardar siempre relación con la actividad de la empresa, si bien este límite no opera de manera demasiado estricta.²⁸⁵ Y ello porque esta formación de demanda, que debe guardar relación con la actividad empresarial de sus posibles beneficiarios, puede ser general o específica, si bien la diferencia es sutil; mientras que la general debe guardar relación con el puesto de trabajo, pero puede proporcionar cualificaciones de otros ámbitos o empresas, la específica proporciona competencias aplicables directamente al puesto de trabajo en la empresa beneficiaria.

²⁸⁵ Por ejemplo, trabajadores del sector de inmobiliarias pueden acceder a cursos bonificables de Photoshop, puesto que así podrán retocar y mejorar las fotografías de inmuebles, así como mejorar en su capacidad de realizar carteles, trípticos, etc., relacionados con su negocio. Sin embargo, cuando un curso con este contenido tiene carácter de formación de oferta sectorial, los sectores beneficiados son artes gráficas, papel y cartón y fotógrafos, únicamente. En todo caso, cabe recordar que la ley expresa un carácter que no alcanza tan sólo a la formación que permita mejorar o readaptarse al puesto de trabajo, sino también aquella formación que ayude al desarrollo integral de la persona, aunque no sea del sector productivo del trabajador, a fin de facilitar su migración entre sectores, su empleabilidad, o simplemente sus anhelos de aprendizaje o desarrollo personal. Vid. *Infra* 153.

Respecto a los beneficiarios y a la información exigible, los trabajadores tienen derecho al permiso individual de formación, que es aquél que autoriza al trabajador por parte de la empresa para la realización de una acción formativa que esté reconocida por una acreditación oficial, bien sea ésta proveniente de titulaciones oficiales del Ministerio de Educación (formación reglada), como aquella proveniente de la oferta formativa del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales con certificados expedidos por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, todo ello con el fin de favorecer su desarrollo profesional y personal.

Hay que recordar aquí que el trabajador tendrá derecho: (artículo 23 Estatuto de los Trabajadores)²⁸⁶ al disfrute de los permisos necesarios para concurrir a exámenes, así como a una preferencia a elegir turno de trabajo, si tal es el régimen instaurado en la empresa, cuando curse con regularidad estudios para la obtención de un título académico o profesional, a la adaptación de la jornada ordinaria de trabajo para la asistencia a cursos de formación profesional, a la concesión de los permisos oportunos de formación o perfeccionamiento profesional con reserva del puesto de trabajo y a la formación necesaria para su adaptación a las modificaciones operadas en el puesto de

²⁸⁶ *Artículo 23 redactado por el número tres del artículo 2 de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral*

trabajo,²⁸⁷ siendo considerado el tiempo destinado a esta formación en todo caso tiempo de trabajo efectivo. En la negociación colectiva se pactarán los términos del ejercicio de estos derechos, que se acomodarán a criterios y sistemas que garanticen la ausencia de discriminación directa o indirecta entre trabajadores de uno y otro sexo.

Las acciones formativas de demanda, así como las incluidas en los permisos individuales, deben someterse por parte de la empresa a información de los representantes de los trabajadores, que tendrán derecho a emitir informe con carácter previo a la ejecución por parte del empresario de los planes de formación profesional en la empresa.²⁸⁸ Esta información, que deberá incluir al menos los objetivos de las acciones formativas a desarrollar, así como su duración, criterios de selección de los participantes y lugar de impartición, está sujeta a cumplimiento, o en su defecto, a pérdida del derecho a la bonificación.

Respecto a la ejecución de las acciones formativas, y sin perjuicio de lo que en el capítulo 8, dedicado a las entidades de gestión de la formación, pueda estudiarse, caben diferentes posibilidades. Las

²⁸⁷ Esta formación correrá a cargo de la empresa, sin perjuicio de la posibilidad de obtener a tal efecto los créditos destinados a la formación.

²⁸⁸ Artículo 64.5.e del Estatuto de los trabajadores.

empresas pueden impartir la formación ellas mismas o contratarla con centros externos (cuyas características y requisitos se estudiarán más adelante, como se ha dicho), y también puede agruparse a otras empresas.

En todo caso, las empresas que deseen optar a la bonificación de ofertas formativas, deberán comunicar al Servicio Público de empleo Estatal el inicio y finalización de la formación, denominación y contenidos básicos de la acción formativa, modalidad de impartición, número previsto de trabajadores participantes y fechas, horario, y lugar de realización.²⁸⁹

Por último, hay que señalar que las bonificaciones operan con determinados límites que afectan a la empresa en general y al trabajador en particular. Así, con carácter anual, las empresas disponen de un crédito formativo otorgado por la Seguridad Social, en función del tamaño de su empresa y de lo cotizado en concepto de formación profesional.

²⁸⁹Estas comunicaciones se realizan con un máximo de 3 días anteriores al inicio del curso específico a realizar, y siempre mediante procesos telemáticos, procesos que la ley garantiza para que en tiempo real puedan realizarse comunicaciones, posteriores altas o bajas, etc., en virtud del punto 4 del artículo 16 del Real Decreto 395/2007.

La empresa podrá recuperar sus inversiones en formación en la cuota de la seguridad del mes siguiente a la finalización del curso por los trabajadores, de tal manera que las empresas cotizantes dispondrán de un crédito máximo que resultará de aplicar a su cuota ingresada por formación profesional, los siguientes porcentajes de bonificación:²⁹⁰

- Empresas de 6 a 9 trabajadores: el 100%
- Empresas de 10 a 49 trabajadores: el 75%
- Empresas de 50 a 249 trabajadores: el 60%
- Empresas de más de 250 trabajadores el 50%
- En el caso de empresas de 1 a 5 trabajadores se establece un crédito fijo de 420 euros.

Para acabar, y respecto a la formación de demanda, hay que señalar que el Sistema Nacional de Empleo promoverá las iniciativas necesarias para facilitar y generalizar el acceso de las pequeñas y medianas empresas a la formación de sus trabajadores.

Para la articulación de estas medidas de asesoramiento, apoyo y asistencia técnica a PYMES, las Administraciones competentes contarán con la colaboración de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas. Asimismo, podrán contar con la

²⁹⁰ Al final de este capítulo se analizará con detalle la orden TAS 718/2008 de 7 de marzo, para mayor abundamiento y comprensión en la materia.

colaboración de las entidades locales y de otras entidades que puedan contribuir a la consecución de esos objetivos.²⁹¹

Por último, advertir de que a menudo se confunde o equipara la formación de demanda con la *antigua* formación continua, y esto no es así. La formación de oferta, a la que se puede acceder por la vía de la anterior formación ocupacional, y actual formación dedicada prioritariamente a trabajadores desempleados, y también por la vía de la anterior formación continua -y actualmente formación dirigida prioritariamente a trabajadores en activo-, ha constituido y constituye la principal formación continua, entendida como la formación dirigida a los trabajadores. La confusión radica en equiparar la formación para toda la vida del trabajador, y la *readaptación profesional* del artículo

²⁹¹Dado que para determinadas entidades de impartición de cursos de formación profesional para el empleo, la formación bonificada puede representar un alto interés económico, especialmente en los meses del año *improductivos*, o faltos de subvención, ha aumentado la oferta formativa bonificable, la cual *se oferta* a determinadas empresas, a fin de convertirse en formación *de demanda*. Son numerosas las PYMES que desconocen este tipo de formación (e incluso algunas que no desean saber nada de ella), con lo cual desde los centros de impartición se realiza una profusa y completa información a estas empresas, a fin de poder correr con esa formación y conseguir beneficios extras. Es habitual que en estas entidades existan personas dedicadas a informar a las empresas de todas las ventajas de esta formación de demanda, o formación bonificable, y que los docentes informen a su vez a los futuros o posibles alumnos de las ventajas de esta oferta formativa. Sobre todo se produce al principio de año, ya que hay empresas que a mitad de año han agotado sus créditos, especialmente las empresas con menos de 6 trabajadores, ya que su máximo de crédito es de 420 euros por alumno y año.

40 de la Constitución española con el sentido *literal* del término "continua".

La realidad es que en el subsistema de formación profesional para el empleo la formación continua ha sido siempre la dirigida a trabajadores en activo, y desde el Real Decreto 395/2007 deja de existir como tal, para denominarse formación profesional para el empleo dirigida prioritariamente a trabajadores en activo, pero formando parte de la formación de oferta. Formación de oferta que desde el año 2012 se estructura por el SERVEF (En nuestra comunidad autónoma) pero que hasta entonces se ofertaba directamente por las entidades de formación profesional para el empleo y cuyos contenidos y nomenclaturas del certificado correspondiente se presentaban por los propios docentes, y se impartían tras la posterior autorización del sindicato matriz.

6.1.4.- La formación de oferta.

La formación de oferta viene a reunir la anterior oferta formativa consistente en formación continua (la dirigida a trabajadores en activo) y formación ocupacional (formación dirigida a trabajadores desempleados), si bien con algunas características que la diferencian del anterior sistema. En todo caso, es una formación que, dependiendo de sus beneficiarios, se divide en una formación

profesional para el empleo estructurada en planes de formación dirigidos prioritariamente a los trabajadores ocupados o bien a los trabajadores desempleados. Vamos a ver a continuación como se regula y define esta formación denominada *formación de oferta*.

La formación de oferta es una parte de la formación profesional para el empleo, y como tal, tiene por objeto ofrecer a los trabajadores, indistintamente de si son trabajadores en activo o trabajadores en desempleo-, una formación lo suficientemente ajustada a las necesidades del mercado de trabajo y que atienda los requerimientos, por un lado, de productividad y competitividad de las empresas, y por otro lado, las aspiraciones de promoción profesional y desarrollo personal de los trabajadores. De esta forma se intenta asegurar el equilibrio entre demanda y oferta competencial en el mercado de trabajo, a la vez que un eficiente-y cualificado- desempeño de cada profesión, pero también se aumenta la empleabilidad. El aumento de la empleabilidad provendrá de la dotación al trabajador de nuevas habilidades que le permitan migrar, mejorar, o cambiar de trabajo o sector en caso de necesidad o mero deseo. Recordemos que es importante y reiterada esa búsqueda del *deseado* equilibrio entre necesidades del mercado de trabajo y de oferta formativa. No voy a discutir aquí la conveniencia o no de este equilibrio o punto deseado en la curva de oferta-demanda, pero sí apuntar que tan importante como un extremo es el otro, aquél que responde con la aspiraciones

de promoción profesional individual del trabajador y sobre todo, aquél que corresponde con el desarrollo personal de los trabajadores.

La realidad es que este carácter de desarrollo personal parece pesar cada vez menos, y desde los Servicios de Empleo se programan cada vez más acciones formativas más inclinadas hacia el equilibrio productividad-oferta que hacia ese mencionado desarrollo personal.

El nuevo Real Decreto 4/2015 para la Reforma del Sistema de Formación Profesional para el Empleo que será desarrollado en los próximos meses, y específicamente a partir del 1 de enero de 2016, debería acotar estos extremos y marcar unas líneas que a veces no son claras y llevan a confusión a entidades de formación y trabajadores.

Las entidades en tanto en cuanto no consiguen a veces llenar determinados cursos por la limitación del sector de sus beneficiarios, y al mismo tiempo, trabajadores que no pueden acceder a cursos deseados por la misma razón. En la teoría y en la práctica, estamos hablando de los mismos fines, esto es, equilibrar oferta formativa y demanda del mercado de trabajo, y potenciar las aspiraciones profesionales y personales de los trabajadores. Los instrumentos para ello son diversos, pero en el que nos ocupa, que es la formación, y con el fin de cumplir estos fines, la oferta formativa debe ser lo suficientemente amplia, accesible y permanente, para lo cual, las

administraciones laborales competentes deben adoptar las medidas necesarias.²⁹²

Para incentivar que los trabajadores accedan a una oferta formativa dirigida a la obtención de certificado de profesionalidad, se establece de manera prioritaria una oferta de formación modular para favorecer la acreditación parcial acumulable de la formación recibida,²⁹³ así como la obligación por parte de las Administraciones competentes para desarrollar una oferta formativa que cubra los ámbitos que aún no dispongan de certificado de profesionalidad. Sin embargo, esta

²⁹²En este sentido señala el Artículo 20.1 Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, al señalar que la formación de oferta es una formación adaptada a las exigencias del mercado de trabajo la cual debe responder a los requerimientos de productividad y competitividad de las empresas y a las necesidades de promoción profesional y desarrollo personal de los trabajadores, de tal forma que les capacite para el desempeño cualificado de las distintas profesiones y para poder acceder a un empleo en el caso de que carezcan del mismo.

²⁹³La formación estructurada de manera modular, reduce el tamaño de las unidades formativas o cursos, con lo cual también se hace más fácil la realización de los mismos y reduce la tasa de abandono, además de facilitar su realización independientemente de la situación laboral en que uno se halle. Es más sencillo realizar un curso de 30 horas semanales cuando se está en desempleo, pero la modulación del mismo en unidades de 15 horas semanales permite y facilita a trabajadores en activo poder realizarlos. Habitualmente los cursos dirigidos prioritariamente a trabajadores desempleados suelen tener un horario de 5 o 6 horas diarias a lo sumo, mientras que los dirigidos a trabajadores en activo no suelen ser de más de 3 horas a la semana, incluso a veces sin superar las 9 a la semana, salvo que se impartan por la modalidad de teleformación, en cuyo caso pueden llegar a las 30 horas semanales.

oferta formativa que no dispone de certificado de profesionalidad se reduce a los trabajadores en activo, no alcanza a los desempleados. Y esto es así porque si bien la programación de la oferta formativa se realizaba hasta hace bien poco por las entidades de formación en colaboración con el Servicio de empleo correspondiente, desde hace tres años la situación es diferente.

Los cursos para desempleados se programan totalmente por la Administración y se corresponden con certificados de profesionalidad, tasados por familias profesionales. Los cursos para trabajadores en activo, que se confeccionaban entre las entidades de formación y el servicio de empleo, ya no cuentan con la intervención de las entidades, y se imparten de una lista cerrada realizada por el Servicio de empleo correspondiente. Así que mientras la norma parece cubrir ámbitos que aún no dispongan de certificado de profesionalidad, en la realidad es prácticamente imposible realizar este tipo de formación, ya que la Administración pone trabas a su desarrollo.

En el ámbito estatal, que es el que se corresponde con la formación de oferta para desempleados, y que contempla únicamente cursos que incorporen un certificado de profesionalidad, la programación y gestión de la formación de oferta, en el ámbito estatal, incluye:

- Los planes de formación dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados.

- Los programas específicos que establezca el Servicio Público de Empleo Estatal para la formación de personas con necesidades formativas especiales o que tengan dificultades para su inserción o recualificación profesional.²⁹⁴

- La formación profesional para el empleo de las personas en situación de privación de libertad y de los militares de tropa y marinería que mantienen una relación laboral de carácter temporal con las Fuerzas Armadas.

- La programación de acciones formativas que incluyan compromisos de contratación dirigidos prioritariamente a desempleados y a trabajadores inmigrantes en sus países de origen según el marco legal vigente.²⁹⁵

²⁹⁴Estos planes se financian mediante subvenciones públicas y previa convocatoria del Servicio Público de Empleo Estatal.

²⁹⁵La ejecución de estas ofertas formativas se financiarán mediante subvenciones públicas concedidas por el Servicio Público de Empleo Estatal en régimen de concesión directa, de conformidad con lo establecido en el Real Decreto 357/2006, de 24 de marzo, por el que se regula la concesión directa de determinadas subvenciones en los ámbitos del empleo y de la formación profesional ocupacional.

Por Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral se introdujo un carácter de innovación, al potenciar que las acciones formativas prioritarias deben tratar de anticipar la formación al nuevo modelo productivo, apostando por los sectores más innovadores, siendo los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas los que deberán especificar en cada convocatoria las acciones formativas que tengan carácter prioritario.²⁹⁶

En todo caso, La programación y gestión en el ámbito autonómico de la formación profesional para el empleo comprende en su oferta la formación dirigida a ocupados y desempleados en la proporción que las comunidades autónomas determinen en función del número de trabajadores que se halle en cada situación,²⁹⁷ oferta de formación profesional para el empleo que en el ámbito autonómico incluye:

²⁹⁶Ello, sin perjuicio de las señaladas por las Comisiones Paritarias Sectoriales, tal y como indica el artículo 22.4 del Real Decreto 395/2007, y en todo caso, no deja de llamar la atención que sean los servicios de empleo de cada Comunidad los que especifiquen el carácter prioritario de las acciones formativas. En primer lugar, porque ello debe desprenderse de la demanda del mercado de trabajo y de la demanda de los trabajadores en su legítima aspiración profesional y personal. Y en segundo lugar, porque al abrigo de la ideología política las prioridades pueden resultar cuanto menos chocantes, como en nuestro caso, en el que mientras se crean certificados de profesionalidad de *coheter* (cuyo valor no discuto), se omiten ofertas demandadas, y con mucho empuje fuera de nuestras fronteras. Diseño de apps para dispositivos móviles, por ejemplo, entre otras.

²⁹⁷En la realidad, y al abrigo del punto 1 del artículo 23 del Real Decreto 395/2007, que permite que esta proporción se establezca también según "*otras circunstancias objetivas*", la formación profesional para el empleo dirigida prioritariamente a trabajadores desempleados, supera con mucho a la oferta para trabajadores ocupados. La tasa de desempleo elevada es

- Los planes de formación dirigidos prioritariamente a los trabajadores ocupados.²⁹⁸

-Las acciones formativas dirigidas prioritariamente a los trabajadores desempleados.²⁹⁹

- Los programas específicos que establezcan las Comunidades Autónomas para la formación de personas con necesidades formativas especiales o que tengan dificultades para su inserción o recualificación profesional.³⁰⁰

- La programación de acciones formativas que incluyan compromisos de contratación dirigidos prioritariamente a desempleados, mediante subvenciones concedidas por el órgano o entidad competente de la

sin duda el motivo para ello, pero la diferencia es, a mi modo de ver, desproporcionada, y está haciendo que los cursos prioritariamente para trabajadores ocupados estén descendiendo cada vez más.

²⁹⁸La que siempre se ha denominado (y aún se denomina) formación *continua*.

²⁹⁹La llamada formación *ocupacional*.

³⁰⁰Tanto los planes dirigidos prioritariamente a los trabajadores ocupados, como los programas para la formación de personas con necesidades formativas especiales o que tengan dificultades para su inserción o recualificación, se financian mediante subvenciones públicas conforme a las bases que se establezcan mediante Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Las acciones formativas dirigidas prioritariamente a los trabajadores desempleados pueden financiarse mediante subvenciones públicas idénticas a las anteriores, y además mediante cualquier otra fórmula que determinen las Comunidades Autónomas.

respectiva Comunidad Autónoma a las empresas, sus asociaciones u otras entidades que adquieran el citado compromiso de contratación.

6.1.4.1- La formación de oferta prioritaria para trabajadores desempleados y la formación de oferta prioritaria para trabajadores ocupados.

Una de las mayores innovaciones del Real Decreto 395/2007 frente a la anterior consideración de los beneficiarios de la formación, fue la integración de las antiguas formación continua y formación ocupacional (formación para trabajadores ocupados y formación para trabajadores desempleados, respectivamente) en una única formación, que ya el título de la ley llama formación profesional para el empleo, y que como se ha estudiado, responde -entre otros aspectos-, a *romper la barrera entre trabajadores en activo y entre trabajadores desempleados, de tal forma que pueda establecerse una perspectiva de pleno empleo que garantice la cohesión social.*³⁰¹

Esta cohesión social parece más fácil de conseguir si tenemos en cuenta que la formación de oferta, independientemente del sector al

³⁰¹Exposición de motivos del Real Decreto 395/2007 de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo.

que *prioritariamente* esté destinada, debe formar parte de una oferta de formación modular que favorezca la acreditación parcial acumulable de la formación recibida, y es en este aspecto, como señala MARTÍN PUEBLA, " *en el que mejor se aprecian las ventajas de la integración de la formación profesional y formación continua ya que permite una continuidad en el itinerario o proyecto elegido por el trabajador, posibilitando la progresión en el mismo con independencia de que la formación la lleve a cabo como trabajador en activo o como trabajador desempleado*".³⁰²

Veamos en primer lugar los planes de formación, encuadrados en la formación de oferta, dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados.

Su principal característica es que pueden ser, en virtud del colectivo beneficiario, de carácter sectorial o de carácter intersectorial.³⁰³

Corresponde a las Administraciones competentes fijar la proporción de acciones formativas, que en todo caso deberán tener en cuenta las

³⁰²MARTÍN PUEBLA, EDUARDO, "El sistema de formación profesional para el empleo", Lex Nova, Valladolid, 2009.

³⁰³Vid. Infra pág. 18, § 5, pág. 194 § 153 y pág. 201 in fine.

propuestas formuladas por la Comisión Estatal de Formación para el Empleo.³⁰⁴

Los planes de formación de carácter intersectoriales se componen de 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 de trabajadores de otros sectores. Ello responde a la necesidad del ya reiterado equilibrio entre oferta formativa y necesidades productivas y al reconocido desarrollo profesional y laboral de los trabajadores. Se incluye en estos planes la formación dirigida a la capacitación para la realización de funciones propias de la representación legal de los trabajadores, pudiendo participar en estos planes hasta un 10 por ciento de trabajadores de las Administraciones Públicas sobre el total de participantes de cada plan.³⁰⁵

³⁰⁴La Comisión Estatal de Formación para el Empleo está inserta en el seno del Consejo General de Formación Profesional para el Empleo, y mantiene el carácter paritario y tripartito del Consejo en su composición y régimen de adopción de acuerdos.

³⁰⁵Aunque el máximo de trabajadores de la Administración Pública (No funcionarios, sino cualquier trabajador cuyo pagador sea la Administración), sea de un 10% para la oferta formativa, hay cursos en los que un 50% o más de las solicitudes para realizarlos proviene de este tipo de trabajadores. Es interesante, por varios motivos; en primer lugar genera protestas de estos trabajadores, que alegan que no son funcionarios (hay que explicarles que la ley simplemente habla de trabajadores cuyo pagador sea la Administración pública) y que *tienen derecho* a realizar el curso. En segundo lugar, realizan muchas solicitudes a cursos diferentes con el ánimo de poder acceder a alguno de ellos (pensemos que en un curso de 20 alumnos, podrían entrar 2 trabajadores de la Administración pública, pero que este tanto por cien no se refiere a una acción formativa completa, sino al total de la oferta formativa de un año, con lo

Los planes de formación sectoriales consisten en 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, son acciones específicas que responden a necesidades productivas del seno de la empresa, por lo que las Administraciones competentes deberán garantizar que los planes de formación sectoriales que se desarrollen tanto en el ámbito estatal como autonómico respeten los criterios y prioridades generales establecidos en el marco de la negociación colectiva sectorial estatal.³⁰⁶

que es posible que en algún curso al principio de un ciclo se hayan llenado cursos con varios trabajadores de la Administración y el cupo esté casi completo, lo que produce saturación y protestas continuas. En segundo lugar, es evidente que los horarios de los trabajadores de la Administración, habitualmente de 8 a 3, permite una mejor y mayor posibilidad de realizar cursos de formación y mejorar en empleabilidad, precisamente en un grupo que suele gozar de la mayor seguridad en el trabajo. Un cambio en el sistema de horarios -a todos los niveles-, permitiría, no tengo la mínima duda, un mejor y mayor acceso por parte de todos los trabajadores a la oferta formativa actual y futura. Pensemos en el lado opuesto, la persona que trabaja en grandes superficies, con horarios que van de 10 de la mañana a diez de la noche. Es imposible o muy difícil ni siquiera *tener ganas* de acceder a la oferta formativa. Hay pues una ventaja en base al horario, y de ella disponen los trabajadores de la Administración, así que la ley actúa también como compensación razonable para permitir que sean los trabajadores del régimen general y autónomos los que ocupen una mayor parte de esta oferta formativa

³⁰⁶Las Organizaciones Empresariales y Sindicales más representativas y por las representativas en el sector correspondiente, podrán constituir Comisiones Paritarias Sectoriales Estatales o

Las acciones específicas programadas en un plan de formación sectorial podrán dirigirse también al reciclaje y recualificación de trabajadores procedentes de sectores en situación de crisis.

En el ámbito estatal la ejecución de estos planes de formación se realiza mediante convenios entre el Servicio Público de Empleo y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, las organizaciones representativas de la economía social con notable implantación en el ámbito estatal, las organizaciones representativas de autónomos de ámbito estatal y Los centros y entidades de formación debidamente acreditados e inscritos en el Registro Estatal de Centros y Entidades de Formación.³⁰⁷

En el ámbito autonómico, y sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, la ejecución de los planes de formación se llevará a cabo en el marco de los convenios suscritos entre el órgano o entidad competente de la respectiva Comunidad Autónoma, las Organizaciones Empresariales y Sindicales más representativas en el ámbito estatal y las más representativas en el ámbito autonómico, las organizaciones representativas de la economía social y de las que sean

de otro ámbito para fijar los criterios orientativos y las prioridades generales de la oferta formativa sectorial dirigida a los trabajadores. (Artículo 35.1.c Real Decreto 395/2007).

³⁰⁷Según Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral en su disposición final séptima, 1, c, en modificación del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo.

representativas de autónomos,³⁰⁸ y los centros y entidades de formación debidamente acreditados e inscritos en el Registro de Centros y Entidades de Formación de la correspondiente Comunidad Autónoma.³⁰⁹

Dos características principales definen esta oferta dirigida a trabajadores desempleados (comúnmente llamada formación ocupacional).

En primer lugar, el objetivo prioritario de estas acciones formativas es la inserción o reinserción laboral de los trabajadores desempleados en aquellos empleos que requiere el sistema productivo, siguiendo la premisa de equilibrio entre la demanda del mercado de trabajo y la oferta formativa, según el principio de competitividad, pues recordemos que ya el primer Acuerdo Nacional de Formación continua desarrolló una visión amplia de la formación como factor de integración y cohesión social y como instrumento para reforzar la competitividad de las empresas, su futuro y el futuro del empleo, siguiendo así la línea de las recomendaciones de la Unión Europea.

³⁰⁸En ambos casos con suficiente implantación en el ámbito autonómico y para la formación dirigida específicamente a los colectivos de trabajadores de la economía social y de autónomos, respectivamente. (Artículo 24.3 Real Decreto 395/2007)

³⁰⁹Según Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral en su disposición final séptima, 1, d, en modificación del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo.

En segundo lugar, la oferta formativa regulada en este artículo tenderá a incluir acciones dirigidas a la obtención de los certificados de profesionalidad referidos al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, como no podría ser de otra forma, y máxime tratando de trabajadores desempleados, que pueden ver aumentada su empleabilidad si disponen de un certificado de profesionalidad que acredita su idoneidad para un puesto de trabajo, mediante una oferta formativa a la que se supone un cierto grado de demanda, o, como indica COLINA LOZARES,³¹⁰ *"cuyos contenidos dependen de las necesidades concretas del sistema productivo"*, quedando reforzado el equilibrio entre oferta formativa y demanda del mercado de trabajo.

Este equilibrio se potencia a raíz del Real Decreto 395/2007 mediante acuerdos con las empresas, públicas o privadas, al objeto de favorecer la realización de prácticas profesionales³¹¹ (incluidas las de carácter internacional),³¹² el intercambio de tecnologías y de personal experto

³¹⁰COLINA LOZARES y A.A.V.V. *¿Sirve la formación para el empleo?* CES, Madrid, 2000.

³¹¹Las prácticas profesionales en las empresas no supondrán, en ningún caso, la existencia de relación laboral entre los alumnos y las empresas.(Artículo 25.3 Real Decreto 395/2007 de 23 de marzo por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo)

³¹²La progresiva integración de nuestra sociedad en el marco comunitario hacía imposible de obviar el panorama de competitividad, movilidad y libre circulación, que en la dimensión formativa que nos ocupa, requería que los estudios y titulaciones se atuvieran a referencias compartidas y fueran homologables en el ámbito de la Comunidad Europea, a fin de no comprometer las posibilidades del mercado de trabajo. En este sentido, la potenciación de la

y la utilización de infraestructuras y medios técnicos y materiales, y son acuerdos que deben referir el contenido práctico de la oferta formativa concreta, su duración, lugar de realización y horario, así como el sistema de tutorías (que realiza el docente del curso) para evaluar y seguir al alumno. Los representantes legales de los trabajadores en la empresa deberán conocer con antelación el listado de alumnos que puedan participar en la acción formativa.

Los trabajadores desempleados que participan en estas acciones tienen derecho a varias ayudas, que habitualmente comprenden un seguro de accidente,³¹³ ayudas para transporte, manutención y alojamiento. Asimismo, podrán establecerse ayudas que permitan conciliar su asistencia a la formación con el cuidado de hijos menores de 6 años o de familiares dependientes.

movilidad en la realización de las prácticas de carácter internacional era un detalle a incluir en este Real Decreto 395/2007. Sin embargo, la realidad no opera exactamente con este tamiz. Si bien la oferta formativa bonificable y la privada contemplan este tipo de prácticas en países de Europa, personalmente aún no he visto un solo alumno de formación profesional para el empleo dirigida prioritariamente a trabajadores desempleados realizar ninguna práctica fuera de la comunidad donde se imparte el curso concreto. Tal vez se concibió como una suerte de Programa Erasmus pero para su funcionamiento se requiere, en primer lugar financiación, y en segundo lugar acuerdos específicos entre empresas y países que realicen el intercambio.

³¹³ Este seguro normalmente parte de las empresas, que reciben una compensación económica por alumno/hora de práctica para atender el coste de la suscripción de una póliza colectiva de accidentes de trabajo.

6.1.4.2.- Desarrollo de la formación de oferta.

El Real Decreto 395/2007, que regula el subsistema de formación profesional para el empleo, contempla la formación de oferta, entendida como aquella que tiene por objeto facilitar a los trabajadores, ocupados y desempleados, una formación ajustada a las necesidades del mercado de trabajo que atienda a los requerimientos de competitividad de las empresas, a la vez que satisfaga las aspiraciones de promoción profesional y desarrollo personal de los trabajadores, capacitándoles para el desempeño cualificado de las diferentes profesiones y para el acceso al empleo.

Con el objeto de desarrollar esta formación de oferta a fin de integrar y dar un tratamiento coherente y unitario a toda la formación de oferta que se dirija al conjunto de trabajadores, aparece en el año 2008 la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo,³¹⁴ que va a favorecer también el reconocimiento efectivo de la formación en la línea de lo que establece la Ley Orgánica 5/2002, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional.³¹⁵ Vamos a ver este desarrollo normativo y específicamente el sistema de financiación y los requisitos de sus beneficiarios, la regulación específica de los destinatarios de la

³¹⁴Modificada en algunos aspectos por la Orden ESS/1726/2012, de 2 de agosto, aspectos que se señalarán debidamente en los próximos puntos.

³¹⁵Vid. Pág. 222 in fine.

formación, así como la regulación de los colectivos prioritarios, y las acciones formativas con compromiso de contratación.

a.- Requisitos y obligaciones de los beneficiarios de las subvenciones.

Son beneficiarios de las subvenciones destinadas a la financiación de los planes de formación dirigidos prioritariamente a los trabajadores ocupados, las organizaciones empresariales y sindicales más representativas y las representativas en el correspondiente sector de actividad, así como los entes paritarios creados o amparados bajo el marco de la negociación colectiva sectorial estatal,³¹⁶ sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas en sus respectivos ámbitos de actuación.

Respecto al Criterio para el otorgamiento de la subvención y su cuantificación es obligatorio que la oferta formativa se adecúe³¹⁷ a las

³¹⁶Y los centros y entidades de formación debidamente acreditados e inscritos. (Añadido en el artículo 3.1 de la Orden ESS 1726/2012 de 2 de Agosto), que tendrán la posibilidad de ejecutar los planes de formación dirigidos prioritariamente a los trabajadores ocupados y, por tanto, de beneficiarse de las subvenciones destinadas a su financiación.

³¹⁷Aspecto modificado por la Orden ESS 1726/2012, en su artículo único, apartado 5. Frente al anterior sistema en el que los planes formativos de ofertas eran amplios y abiertos, desde la Orden ESS 1726/2012, las entidades que imparten formación profesional para el empleo disponen de un catálogo de cursos a impartir, cuyos contenidos y duración están marcados.

acciones y áreas prioritarias definidas por el Servicio Público de Empleo o por el SERVEF en nuestra Comunidad Autónoma, sin perjuicio de las señaladas por las Comisiones Paritarias Sectoriales.

El régimen de sustitución por abandono de los trabajadores de las acciones formativas opera ahora de manera que sólo se admite la sustitución del trabajador que abandona un curso por un nuevo trabajador cuando el abandono se produzca antes de que el curso haya llegado al 25% de su duración.³¹⁸ Este requisito obliga a las entidades a establecer un calendario específico de actividades en función de ese 25% del tiempo del curso, a fin de que en este periodo se haya realizado al menos una prueba de conocimientos, que permita a la entidad demostrar al Servicio de empleo que la totalidad de los alumnos han iniciado correctamente el curso. Al mismo tiempo, la entrega de materiales no se realiza hasta que se sobrepasa este punto, ya que así la entidad sabe de antemano que nunca tendrá en gastos de

Anteriormente, dicha duración, contenidos y título de los cursos se realizaba (en formación continua), por los propios docentes de los centros de formación. No puedo ser objetivo al juzgar cuál de los dos sistemas pueda ser más apropiado; por un lado, la necesaria relación ente demanda del mercado de trabajo y oferta, merece que los planes contemplen materias que guarden este equilibrio, pero ese mismo tamiz puede hacer que materias muy específicas desaparezcan. Por otro lado, es opinión muy común entre los docentes de la formación profesional para el empleo, que la mayoría de los contenidos están hechos con prisas, y en ocasiones con aparente desconocimiento de la materia. La causa parece ser la prisa y la preponderancia de la apariencia sobre el fondo de la formación.

Vid infra pág. 249.

³¹⁸ Artículo 12.3 de la Orden TAS /718/2008 modificado por orden ESS 1726/2012.

material más que los necesarios para el número máximo de alumnos que pueden finalizar.³¹⁹

b.- Destinatarios de la formación y colectivos prioritarios.

En los planes de formación dirigidos prioritariamente a los trabajadores ocupados, la participación de éstos será al menos del 60 por ciento respecto del total de trabajadores que inician la formación. En las acciones formativas dirigidas prioritariamente a los trabajadores desempleados, la participación de éstos deberá alcanzar al menos el citado porcentaje. Hay que matizar que estos porcentajes no lo son del curso concreto, sino del plan anual de formación, lo que permite que se impartan cursos para trabajadores en activo con un 90% de

³¹⁹La razón para esto es sencilla: Si antes de ese 25% la entidad hace entrega a los alumnos de todo el material necesario para el curso (estamos hablando de una material que puede alcanzar varios miles de euros), corre el peligro de que antes de llegar al 25% de la duración del curso, abandonen uno o más alumnos, con lo que nuevos alumnos ocuparían esas plazas y habría que entregarles también el mismo material. Así, el gasto en material que en un curso suele ser de $x * 15$, puede convertirse -según el número de bajas-, en $17, 18$ o más $* x$. Dado el ajuste de las subvenciones para cubrir gastos de instalaciones, docentes y material, es habitual entregar todo el material una vez pasado el 25% de la duración, ya que a partir de ese momento no caben nuevas incorporaciones que supondrían un nuevo gasto. El número de bajas y *pérdida* en materiales puede suponer una cantidad importante de fondos para una entidad gestora.

desempleados, mientras la cuota del 60% se mantenga en la suma total de cursos que forman el plan.

A estos efectos, la consideración como trabajadores ocupados o desempleados viene determinada por la situación laboral en que se hallen al inicio de la formación.³²⁰ No será objeto de minoración económica el cambio de situación laboral del trabajador que se produzca a partir de la solicitud de su participación en la acción formativa, siempre que no se superen los límites porcentuales señalados en el párrafo anterior.

En los planes de formación dirigidos prioritariamente a los trabajadores ocupados que tengan carácter intersectorial podrán participar trabajadores de las Administraciones públicas siempre que no superen el 10 por ciento del total de participantes de cada plan de formación.

³²⁰Opera exactamente el día que el curso se inicia. Ese día es el que determina si el alumno es considerado trabajador en activo (y dentro de esto, si es del Régimen General, trabajador de la Administración, autónomo u otros). Dado que la ley contempla la consideración de trabajadores ocupados o desempleados, puede ocurrir, -y de hecho ocurre con cierta frecuencia-, que trabajadores en activo presenten su documentación con tiempo antes de comenzar el curso, como es habitual,- pero que sean despedidos antes de empezar el curso. El problema aparece si no se han inscrito como demandantes de empleo al finalizar su contrato, ya que entonces comienzan el curso estando en un limbo jurídico, ya que no son ni ocupados ni desempleados, y esta situación es irresoluble. Por otro lado, las subvenciones no les cubren, y la Administración puede en estos casos minorar la subvención, resultando en un coste para la entidad que imparte el curso en concreto, y en la posibilidad de repetir contra el alumno.

Respecto a los colectivos prioritarios, y con el fin de garantizar el acceso a la formación de trabajadores con mayor dificultad de mantenimiento en el mercado de trabajo y un menor nivel de empleabilidad, las convocatorias de planes de formación en la modalidad de formación de oferta, deberán contemplar entre los colectivos prioritarios a las mujeres, las personas con discapacidad y los trabajadores de baja cualificación.³²¹

c.- Tipos y contenido de los planes de formación.

Los planes de formación dirigidos prioritariamente a los trabajadores ocupados pueden ser intersectoriales y sectoriales.³²² Los planes de formación intersectoriales se componen de acciones formativas

³²¹Podrán tener prioridad para participar en las acciones formativas, entre otros: 1.- Los desempleados pertenecientes a los siguientes colectivos: mujeres, jóvenes, personas con discapacidad, afectados y víctimas del terrorismo y de la violencia de género, desempleados de larga duración, mayores de 45 años y personas con riesgo de exclusión social, de acuerdo con lo previsto en cada caso por las prioridades establecidas en la política nacional de empleo, en los planes de ejecución de la Estrategia Europea de Empleo y en los Programas Operativos del Fondo Social Europeo. 2.- Los trabajadores ocupados pertenecientes a los siguientes colectivos: trabajadores de pequeñas y medianas empresas, mujeres, afectados y víctimas del terrorismo y de la violencia de género, mayores de 45 años, trabajadores con baja cualificación y personas con discapacidad. 3.- Los cuidadores no profesionales que atiendan a las personas en situación de dependencia. (Artículo 5.3 del Real Decreto 395/2007)

³²²Vid. Págs. 18.138.139.

dirigidas a la adquisición de competencias transversales a varios sectores de la actividad económica o de competencias específicas de un sector para el reciclaje y recualificación de trabajadores de otros sectores, incluida la formación dirigida a la capacitación para la realización de funciones propias de la representación legal de los trabajadores. Son planes de formación a los que cualquier trabajador - por el mero hecho de serlo-, puede acceder, principalmente por motivos de promoción profesional o de desarrollo personal. Son cursos heterogéneos, que pueden plantear problemas precisamente por esta falta de homogeneidad, ya que en una misma aula se desarrolla la docencia con grupos sociales, culturales y profesionales muy distintos. Se corresponden con la idea del desarrollo personal y el aumento de empleabilidad para migrar a otra ocupación o aumentar la movilidad en casos de crisis.

Los planes de formación sectoriales se componen 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. Las acciones específicas programadas en este tipo de planes también podrán dirigirse al reciclaje y recualificación de trabajadores procedentes de sectores en situación de crisis. Son cursos más homogéneos, en los que la unidad del sector suele producir grupos de trabajo en el aula más integrados, ya que el nivel

cultural y social suele ser parejo entre sus miembros. Se corresponden con la idea del equilibrio entre formación y necesidades del mercado de trabajo, aunque también aumentan la empleabilidad y la movilidad de los participantes.

A nivel formal, tanto unos como otros deben contener un mínimo de información:

- Ámbito de aplicación del plan.
- Objetivos y contenidos.
- Acciones formativas a desarrollar, con indicación, en su caso, de las vinculadas al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales y, dentro de éstas, a qué certificado o certificados de profesionalidad van dirigidas.
- Colectivos destinatarios, desglosados por los colectivos prioritarios que determine la Administración pública competente.
- Coste previsto de las acciones formativas.
- Instalaciones y medios previstos para impartir las acciones formativas.

Existen además determinadas acciones formativas prioritarias dirigidas a anticipar las necesidades de cualificación del “nuevo modelo productivo” y las orientadas al desarrollo de los sectores más innovadores, siendo la Administración competente la que establecerá dichas áreas en las correspondientes convocatorias.

Frente a la formulación precedente donde se establecía que en todo caso, eran áreas prioritarias las relativas a tecnologías de la información y la comunicación, la prevención de riesgos laborales, la sensibilización en medio ambiente, la promoción de la igualdad, la orientación profesional y aquellas otras que se establecieran por la Administración competente,³²³ ahora se consideran tales “las relativas a la internacionalización de la empresa, el emprendimiento,³²⁴ la innovación y el desarrollo tecnológico de los procesos productivos”.³²⁵

d.- Acciones formativas con compromiso de contratación.

³²³Vid. Infra 204.

³²⁴Ya he comentado que las entidades que imparten formación profesional para el empleo disponen de un catálogo de cursos a impartir, cuyos contenidos y duración están marcados. De este listado, la mayoría de cursos tienen el *emprendimiento* como característica, marcada previamente por el SERVEF, que aconseja además a las entidades de formación elegir, de entre el citado listado, las materias que dispongan de esa marca de *emprendimiento*.

³²⁵Artículo 6 de la Orden TAS 718/2008, modificado por el apartado 2 del artículo único de la Orden ESS 1726/2012.

Existe una modalidad más de formación de oferta, a impartir por los centros de formación, empresas u otras asociaciones, que son las acciones formativas con compromiso de contratación. Las subvenciones públicas destinadas a financiar las programaciones de acciones formativas que incluyan compromisos de contratación se conceden de forma directa.³²⁶

La concesión de subvenciones a empresas, sus asociaciones u otras entidades que adquieran compromisos de contratación dirigidos prioritariamente a trabajadores desempleados, deben contemplar el ámbito geográfico y las áreas formativas de la correspondiente programación, así como los procedimientos para las propuestas de programación, selección de trabajadores, gestión y seguimiento de las acciones.

El compromiso de contratación se establece sobre un porcentaje del total de trabajadores formados, que no podrá ser inferior al 60 por ciento de trabajadores formados. Los contratos de trabajo que se celebren como consecuencia del compromiso serán preferentemente de carácter indefinido o, en otro caso, de una duración no inferior a 6 meses.

³²⁶La Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de subvenciones,, en su artículo 22.2.c), establece que, con carácter excepcional, podrán concederse de forma directa aquellas subvenciones en que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública.

El incumplimiento del compromiso de contratación da lugar a la obligación del reintegro total o parcial de la subvención percibida.³²⁷

6.1.5.- La formación en alternancia con el empleo.

La formación en alternancia es aquella que tiene por objeto contribuir a la adquisición de las competencias profesionales de la ocupación mediante un proceso mixto, de empleo y formación, que permite al trabajador compatibilizar el aprendizaje formal con la práctica profesional en el puesto de trabajo. Incluye las acciones formativas de los contratos para la formación y los programas públicos de empleo-formación. No hay que confundirla con la actual formación para el empleo dirigida a trabajadores desempleados que cuenta con un periodo de prácticas en empresas tutelados por el docente del curso. En realidad forman parte de la formación *reglada*, que si bien no es objeto específico de este curso, se estudian someramente con el fin de añadir una referencia didáctica que abunde en la comprensión de la formación como instrumento de empleabilidad.

³²⁷ De conformidad con lo establecido en el artículo 37.1 de la Orden TAS 718/2008.

6.1.5.1 El contrato para la formación y el aprendizaje.

El contrato para la formación se regula en el Estatuto de los Trabajadores, en su artículo 11.2 redactado por el número 2 del artículo 2 de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral y por el Real Decreto 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.

Este contrato tiene por objeto la cualificación profesional de los trabajadores en un régimen de alternancia de actividad laboral retribuida en una empresa con actividad formativa recibida en el marco del sistema educativo, y tiene las siguientes reglas:

- Se podrá celebrar con trabajadores mayores de dieciséis y menores de veinticinco³²⁸ años que carezcan de la cualificación profesional

³²⁸Hasta que la tasa de desempleo en nuestro país se sitúe por debajo del 15 por ciento podrán realizarse contratos para la formación y el aprendizaje con trabajadores menores de 30 años sin que sea de aplicación el límite máximo de edad establecido en el párrafo primero del artículo 11.2.a) del Estatuto de los Trabajadores. (Disposición transitoria novena de la ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral).

Tampoco será de aplicación el límite máximo de edad cuando el contrato se concierte con personas con discapacidad ni con los colectivos en situación de exclusión social previstos en la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción, en los casos en que sean contratados por parte de empresas de inserción que estén cualificadas y activas en el registro administrativo correspondiente.

reconocida por el sistema de formación profesional para el empleo o del sistema educativo requerida para concertar un contrato en prácticas.³²⁹ Se podrán acoger a esta modalidad contractual los trabajadores que cursen formación profesional del sistema educativo. La duración mínima del contrato será de un año y la máxima de tres.³³⁰ Si el trabajador ha desempeñado con anterioridad en la misma empresa el puesto de trabajo correspondiente al contrato, no podrá celebrarse el contrato para la formación y el aprendizaje. Siendo un contrato en el que el trabajador ha de recibir una formación teórica y una formación práctica, nos encontramos ante un sistema dual que, al menos en teoría, parece ser una herramienta completa capaz de asegurar una alta empleabilidad en su beneficiario, siempre que termine la totalidad de la formación, tanto teórica como práctica, claro está.

³²⁹ Este es el tenor del artículo 11.2.a del Estatuto de los Trabajadores. El Artículo 6 del Real Decreto 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 lo dicta de manera idéntica salvo en su final: "*El contrato para la formación y el aprendizaje se podrá celebrar con trabajadores, mayores de dieciséis y menores de veinticinco años, que carezcan de la cualificación profesional obtenida y reconocida por el sistema de formación profesional para el empleo o del sistema educativo requerida para concertar un contrato en prácticas para el puesto de trabajo u ocupación objeto del contrato.*"

³³⁰ Mediante convenio colectivo podrá variarse el plazo mínimo, en función de las necesidades productivas de la empresa, a seis meses.

Es en realidad, un instrumento jurídico que, como indica MARTÍN PUEBLA, *canaliza el aprendizaje en alternancia de un oficio -o puesto de trabajo cualificado-, posibilitando la adquisición de la formación teórica y práctica necesaria para su ejercicio.*³³¹ y ello es así, porque el propio Estatuto de los Trabajadores ya define el objeto de este contrato en razón la cualificación profesional que debe otorgar, en "*régimen de alternancia de actividad laboral y actividad formativa*".³³² Además, la formación teórica deberá impartirse en un centro formativo inserto en la red referida en la Disposición adicional la disposición adicional quinta de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional,³³³ esto es:

- Los centros integrados públicos y privados concertados de formación profesional.

- Los centros públicos y privados concertados del sistema educativo que ofertan formación profesional.

- Los Centros de Referencia Nacional.

³³¹ Martín Puebla, Eduardo, *"El sistema de formación profesional para el empleo"*, Lex Nova, Valladolid, 2009.

³³² Artículo 11.2 Estatuto de los Trabajadores.

³³³ La ley permite también recibir dicha formación en la propia empresa cuando la misma disponga de las instalaciones y el personal adecuados para ello.

- Los centros públicos del Sistema Nacional de Empleo.

- Los centros privados acreditados del Sistema Nacional de Empleo que ofertan formación profesional para el empleo.

El contrato para la formación y el aprendizaje, tiene como objetivo la cualificación profesional, y su actividad formativa (resultante de la suma de la formación teórica y práctica), será la necesaria para la obtención de un título de formación profesional de grado medio o superior o de un certificado de profesionalidad o, en su caso, certificación académica o acreditación parcial acumulable. Esta actividad formativa estará relacionada con la actividad laboral desempeñada en el puesto de trabajo que ocupe la persona trabajadora.

Por último, mediante negociación colectiva se fijarán criterios y procedimientos para conseguir una presencia equilibrada de hombres y mujeres vinculados a la empresa mediante contratos formativos, y podrán establecerse compromisos de conversión de los contratos formativos en contratos por tiempo indefinido.

6.1.5.2.- Los programas públicos de empleo-formación.

Los programas públicos de empleo-formación tienen como finalidad mejorar la cualificación y las posibilidades de empleo de determinados colectivos de desempleados. Durante el desarrollo de estos programas, los trabajadores participantes reciben la formación profesional adecuada a la ocupación a desempeñar en alternancia con el trabajo y la práctica profesional.

Son planes de formación *ocupacional* de carácter eminentemente práctico que suelen abarcar ofertas formativas referidas a oficios artesanales, jardinería, y suelen ser un paso previo a la realización de cursos con certificado de profesionalidad. Su realización suele ser a nivel municipal, y en ellos se emplea a jornada partida a los participantes en labores propias del cuidado de municipios o áreas de restauración monumental, paisajística, etc.

Estos programas se financian mediante subvenciones otorgadas a las entidades promotoras (entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro) y cuya gestión corresponde a las Comunidades Autónomas que tengan asumidas las competencias de ejecución. Existen diferentes tipos de programas:

Escuelas Taller y Casas de Oficio:

Las Escuelas Taller y Casas de Oficio enseñan a los desempleados las competencias básicas de un oficio y combinan la formación teórica en el aula con la formación práctica en el taller y la realización de un trabajo real en el que se ejecuta una obra o un servicio de interés general y social. Los jóvenes desempleados reciben formación profesional en alternancia con la práctica profesional con el fin de que, a su término, se esté capacitado para el desempeño adecuado del oficio aprendido, y resulte más fácil la incorporación al mercado de trabajo.

Los requisitos de acceso son haber cumplido 16 años y ser menor de 25 años, estar desempleado, ser demandante de empleo inscrito en la Oficina de Empleo, y cumplir los requisitos establecidos para formalizar un contrato para la formación.³³⁴

Talleres de Empleo:

Los trabajadores participantes adquieren formación profesional y práctica laboral mediante la realización de obras o servicios de utilidad pública o interés social relacionados con nuevas formas de empleo, posibilitando su posterior inserción laboral tanto por cuenta ajena como mediante la creación de proyectos empresariales o de economía

³³⁴ Con carácter general, no se requiere ninguna titulación para acceder a una Escuela Taller o una Casa de Oficios, si bien para algunas especialidades se puede requerir una preparación mínima previa.

social. También realizan obras o servicios de utilidad pública o social que posibilitan a los trabajadores participantes la realización de un trabajo efectivo que, junto con la formación recibida, relacionada con dicho trabajo, procura su cualificación profesional y favorece su inserción o reinserción laboral. La duración estará comprendida entre un mínimo de 6 meses y un máximo de 1 año.

Serán beneficiarios del programa de talleres de empleo los desempleados de veinticinco o más años que se encuentren en alguna de las siguientes situaciones:

- Que tengan especiales dificultades para insertarse en el mercado de trabajo, tales como parados de larga duración, mayores de cuarenta y cinco años, mujeres y personas con discapacidad.

- Que se determinen como colectivos preferentes de actuación en los Planes Nacionales de Acción para el Empleo de cada año.

Estos programas públicos de empleo suelen operar como un paso previo a la realización de cursos que requieren ciertas habilidades. Al ser cursos que contemplan como beneficiarios principalmente a sectores con alto grado de dificultad de inserción, lo habitual es un nivel cultural bajo, analfabetismo digital, y a menudo problemas de marginación social y personal.

7.- La reforma del sistema de Formación Profesional para el Empleo de 2015.

A continuación se estudia el Real Decreto-ley 4/2015, de 22 de marzo, para la reforma urgente del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral. Este decreto -que había creado expectativas en los sectores más implicados con la formación, sobretodo sindicatos y patronal-, no deroga -al menos de momento- el actual sistema de formación profesional para el empleo, pero sí añade y realiza algunos cambios que vamos a analizar. Su función u objetivo principal estriba en la regulación de la planificación y especialmente de la financiación de la formación profesional para el empleo.

La situación general de España en asuntos de corrupción³³⁵, y específicamente las irregularidades producidas en el sistema de formación profesional para el empleo en Andalucía, sumadas a la falta de fiscalización de los fondos para la formación y de control de los cursos de formación profesional para el empleo,³³⁶ han desembocado,

³³⁵ La Unidad de Delincuencia Económica y Fiscal de la Policía Nacional estima que sólo entre los años 2009 y 2011, con la connivencia de la Junta de Andalucía, sindicatos y patronal, se defraudaron más de 2.000 millones de euros en cursos de formación.(Fuente: "El Mundo", 15 de abril de 2014.) El gobierno extremeño denunció a la patronal regional, los sindicatos CCOO y UGT, y la Confederación de Entidades para la Economía Social y Autónomos de Extremadura, por razones similares, en marzo de 2015. (Fuente, "El país", 15 de marzo de 2015)

³³⁶Las irregularidades en formación en los últimos años son interminables. Cada día aparecen noticias sorprendentes que muestran el grado de corrupción que en este ámbito lleva

-como se venía anunciando-, en este nuevo real decreto. Aprovechando esta situación, y estando el país inmerso en una crisis grave, el gobierno ha querido incluir algunas novedades que resulten eficientes para una mejor y más amplia formación, y también en la lucha contra el desempleo.

A lo largo de este capítulo pretendo analizar estas novedades y compararlas con el sistema que en este momento podemos definir como *cambiante*, ya que este nuevo real decreto, como se verá, pospone parte de su contenido al desarrollo reglamentario, y otra parte la pospone en plazos concretos de tiempo. En cualquier caso, no es un cambio de sentido brusco, y habrá que esperar al próximo ejercicio de acciones formativas, que habitualmente comienza en octubre, para ver el alcance y sentido pleno de este decreto. Es muy probable que la formación profesional para el empleo sufra en los próximos meses y a lo largo del próximo año cambios radicales, que hoy son difíciles de prever. La situación política en España es incierta, y las elecciones generales a final de año están creando situaciones de eventualidad e incertidumbre para la formación.

produciéndose desde hace décadas. Valga por todas la siguiente: *El Tribunal de Cuentas detectó en 2014 que una persona llegó a hacer 150 cursos de formación en un año.* (Fuente: "El economista", 20/03/2015)

En efecto, lo habitual en los últimos años es que la formación profesional para el empleo contara con una programación por parte de la Administración que se realizaba entre los meses de diciembre y febrero.

Sin embargo, el nuevo decreto, junto con las inciertas expectativas electorales, ha producido que por primera vez en décadas esta programación esté estancada. Si ánimo de resultar pesimista, parece demasiado incierta la formación para el próximo ejercicio, y quizás en toda la historia de la formación en España nos encontremos ante un momento de transición tan importante que pueda provocar un año de suspensión de la formación, debido a una nueva norma que aún está por desarrollar, y por un sistema en el que las entidades de formación y las autonomías no saben qué hacer, ni cómo hacerlo.

El resultado de las próximas elecciones puede ser decisivo en este aspecto, pero para ello aún queda mucho tiempo, así que habrá que esperar a la reglamentación que desarrolle este nuevo real decreto, y que se prevé tardía.

No obstante estas perspectivas que no dejan de ser conjeturas o previsiones personales, el Real Decreto 4/2015 es un nuevo paso en la formación, y parece prometer determinados cambios, que se estudian a continuación.

Empezaré analizando la exposición de motivos de este real decreto, cuya extensión, -diez páginas-, puede dar una primera impresión de la situación de la Formación Profesional para el Empleo en España y de las motivaciones que han movido al gobierno a reformar el sistema.

A continuación, se analizará el nuevo sistema de Formación Profesional para el Empleo, especialmente sus fines y principios, la planificación y financiación, la gestión y control de la formación, y la evaluación de la formación. Se analizarán las entidades de gestión y su funcionamiento con este nuevo sistema, el papel de los interlocutores sociales, y la reconversión que este real decreto prevé y ordena para la Fundación Tripartita,³³⁷ órgano creado en 1993.

7.1.- Los motivos para la reforma del sistema de formación profesional para el empleo.

Desde el principio de este trabajo hemos estudiado como la necesidad de crear empleo es preocupación constante de la mayoría de los estados miembros de la Unión Europea, y cómo esa preocupación es mayor en la actualidad, dada la situación económica gravísima y el alto

³³⁷Vid. Infra Pág. 32

índice de paro en España.³³⁸ El Real Decreto 4/2015, de 22 de marzo, comienza -como no podía ser de otra forma-, esgrimiendo la necesidad de situar nuestro país en una "senda sostenible" de crecimiento y generar empleos estables y de calidad.

A lo largo de este estudio hemos analizado repetidamente la importancia y papel de la formación para el crecimiento y la creación de empleo. El Real Decreto vuelve sobre esta idea y abiertamente reconoce este importante papel, no ya para el crecimiento, sino para la recuperación de nuestra economía, recuperación que requiere *potenciar el capital humano y su empleabilidad*. El necesario equilibrio entre oferta y demanda de cualificaciones, entre oferta formativa y necesidades del mercado de trabajo³³⁹ que hemos repetido a lo largo de este trabajo, forma también parte de los primeros argumentos de este nuevo Real Decreto.

El Real Decreto destaca la labor, importancia, desarrollo y frutos que los diferentes sistemas de formación profesional para el empleo han producido en España en las dos últimas décadas, y reconoce la mejora habida en empleabilidad y cualificación, afirmando la importancia que la formación posee en la creación de empleo, e incide además en la

³³⁸ La tasa media de paro en España en el año 2014 superó el 24%, alcanzando a más de cinco millones de personas. Fuente: EPA, INE.

³³⁹ Vid, infra, págs. 12,21,26,45,181,195,223,243.

vinculación de la formación con la negociación colectiva, manteniendo de esta manera el papel sindical que desde sus inicios ha tenido la formación profesional para el empleo en nuestro país, aunque este papel va a sufrir determinados cambios, que más adelante se tratarán.

Se destaca el modelo de gestión compartida que ha existido hasta ahora entre las Administraciones y los interlocutores sociales, y ya se avanza que el sistema -aunque *ha permitido avanzar en la mejora de las competencias profesionales de los trabajadores y la competitividad de las empresas españolas*-, presenta determinadas deficiencias que deben abordarse con urgencia. Se señala la deficiente coordinación del conjunto del sistema, falta de planificación estratégica de la formación profesional para el empleo, una escasa vinculación con la realidad del tejido productivo, la falta de evaluación del impacto de la formación profesional para el empleo, y la falta de definición eficiente del rol de los agentes que participan en y del sistema,³⁴⁰ como causa de debilitación del actual sistema. Para afrontar la actual crisis que en el decreto se reconoce, estas manifiestas debilidades deben afrontarse con cambios que permitan influir de manera positiva en el mercado de trabajo español.

³⁴⁰Conclusiones de la Mesa del Diálogo Social, formada por el Gobierno, las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME y los sindicatos CCOO y UGT, acerca del desarrollo del último Acuerdo de Formación Profesional para el Empleo de 2006, celebradas en sesiones varias, en 2014 y 2015.

El Decreto expone un nuevo marco en el que debe primar la atención - *tras el impacto de la reciente crisis*-, a los diferentes sectores en proceso de recuperación, al desempleo en los jóvenes, a la exigencia de mayores niveles de cualificación, a la necesidad de mano de obra cualificada en sectores innovadores y al aumento del colectivo de parados de larga duración. Se podría decir que el decreto parte con un tono de ilusión, o al menos, un cierto grado de optimismo, al afirmar que el actual contexto económico constituye *una oportunidad para el cambio*. Considero más bien que el cambio es exigencia del contexto; al margen del optimismo del gobierno, existe una realidad que nadie puede creer solucionable mediante una simple reforma del sistema de formación profesional para el empleo. Coincido con el espíritu de la necesaria inversión en formación y de su evolución constante, así como de la necesaria anticipación del sistema a las demandas del mercado, en aras de un aumento de las oportunidades de empleo, y en consecuencia de desarrollo económico general, pero ya he expuesto en este trabajo que la simple ordenación de un sistema y alabanzas a la formación no han sido suficientes para frenar el desempleo.

Ni en España ni en Europa, la grandilocuencia de las palabras basta por sí sola para que el binomio formación-empleo -que es la preocupación recurrente de los estados miembros y especialmente de la zona sur europea-, opere. La inversión en formación y la *cultura de la formación*

son aspectos que tienen que ir a la par que las palabras bienintencionadas. Ya he indicado a lo largo de este estudio que los fondos para la formación han ido cayendo progresiva y drásticamente en los últimos años, de manera proporcional a la caída del empleo. Si desde este real decreto se relaciona tan empíricamente la formación y el empleo, entiendo que no basta con señalar como defectos del sistema la falta de transparencia (que nace con los casos en Andalucía pero no existe en el resto de España, al menos que se sepa) y la falta de control, sino que habrá que establecer un sistema económico que aumente la cantidad y calidad de la formación en la medida del desempleo, esto es, multiplicando por 5 la actual.

No obstante, el paso para interrelacionar la formación y el empleo con los medios, se da -y aparentemente de forma firme-, en la exposición de motivos de este real decreto, cuando tras las anteriores consideraciones, el legislador ha incluido la frase "*constatados los resultados del binomio empleo-formación, un modelo productivo de éxito exige un sistema de formación profesional para el empleo de calidad*".³⁴¹

³⁴¹Esta doble afirmación es una declaración de intenciones que puede resultar positiva y productiva, si el sistema es capaz de asumirla, y si la financiación es suficiente para desarrollarla. En primer lugar, situar a la formación como causa directa de la creación de empleo -y en sentido inverso, a su falta con el desempleo-, parece prometer un aumento de la formación, una mayor dedicación por parte de los agentes en el sistema, y un carácter decididamente tuitivo para con la formación y con el desempleo, con ese *binomio* constatado. Por otro lado, debe -o debería- en virtud de esa calidad que se añade como exigencia del

Según esta premisa de calidad, la formación se plantea como herramienta de acceso, mantenimiento y retorno al empleo, y también como herramienta *que acompañe al trabajador en su capacidad de desarrollo personal y promoción profesional*. Interesante distinción, pues abarca la formación como parte de la política que garantice tanto la formación como la readaptación profesional -que recogen el artículo 40 de nuestra Constitución-, y también la promoción del artículo 35.1, que demuestra -como ya indicó GARCÍA MURRIA hace más de una década-, la contribución *al refuerzo progresivo de los derecho de educación y formación*.³⁴² Pero además, incide -en un mismo plano de relevancia-, en la capacidad de desarrollo personal del trabajador, respaldando el desarrollo integral de la persona por el que ya se abogaba en 1996,³⁴³ en el llamado "*Año Europeo de Educación y la Formación Permanentes*", por dos vías; el impulso a la empleabilidad que consiguen estos trabajadores, que en caso de necesidad podrá cambiar de actividad, y mediante una formación que contribuya eficazmente a flexibilizar sus aspiraciones

sistema, contar con una base sólida, regular y confiable, de la suficiente financiación para su mantenimiento. La formación cuesta dinero, y si no hay suficiente, tal vez sea el momento de comenzar a explotar vías de formación más económicas, como la formación online o teleformación, aspecto que recoge este decreto en su articulado, -que veremos más adelante- y que considero acertado e incluso necesario.

³⁴²GARCÍA MURCIA, J. en AAVV, "El modelo social en la Constitución Española de 1978". Mº de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid 2003

³⁴³Vid infra pág. 48 y 223

dentro del mercado de trabajo, bien por necesidades del mercado, o por aspiraciones personales del trabajador o la trabajadora en el desarrollo integral de su persona. Esta distinción entre una formación que podríamos definir como sectorial o aneja al puesto de trabajo, se mezcla así con una formación de carácter intersectorial, no relacionada con el puesto de trabajo, sino más bien dirigida a satisfacer aspiraciones, herramientas de empleabilidad, y capacidad de adaptación al mercado de trabajo, en un afán de mejorar perspectivas de empleo estable, pero también de adaptación, mejora y ventaja competitiva de las empresas españolas.

Este camino marcado y -aparentemente digno de elogio- por el real decreto que nos ocupa, debe, en palabras del legislador y a fin de alcanzar el espíritu que acabamos de estudiar, *anticiparse a las necesidades del tejido productivo y constituir un apoyo a la capacidad innovadora y competitiva de la empresa, a partir de unos recursos humanos de calidad*. La anticipación se antoja compleja, y la capacidad innovadora en nuestro país no es una característica natural de nuestra sociedad, más aún cuando los recortes en I+D en los últimos años han caído gravemente, así que habrá que esperar para ver los frutos de este objetivo, que suena más a propaganda que a intención, pero que no obstante merece al menos una oportunidad. Respecto a los recursos humanos de calidad, veremos los requisitos para la

impartición y gestión de la formación profesional para el empleo a lo largo de este capítulo.

Con estas premisas, el actual decreto ley inicia una reforma del sistema con la intención de garantizar el interés general y la estabilidad que el sistema precisa, con el fin de alcanzar cuatro objetivos estratégicos clave:³⁴⁴

-La garantía del ejercicio del derecho a la formación de los trabajadores, empleados y desempleados, en particular, de los más vulnerables.

-La contribución efectiva de la formación a la competitividad de las empresas.

- El fortalecimiento de la negociación colectiva en la adecuación de la oferta formativa a los requerimientos del sistema productivo.³⁴⁵

Cuestión que seguirá dejando fuera de la formación a determinados sectores que históricamente no han gozado de convenios colectivos fuertes o claramente instaurados, como puedan ser los trabajadores de peluquerías y centros de estética, gimnasios, y un largo etc. de sectores de ocupación que funcionan económicamente pero que sólo

³⁴⁴Estos objetivos lo son de conformidad con lo previsto en el Acuerdo de 29 de julio de 2014 entre Gobierno, UGT y CCOO, CEOE y CEPYME.

³⁴⁵Afecta a la formación de demanda

cuentan con formación reglada o privada. Hasta hace pocos años no era extraño que tanto en la formación de oferta como en la de demanda se ofertaran cursos de todo tipo, desde albañilería a cortador de jamón, bodeguero o podador. Hoy, estos cursos están desaparecidos, bien por su excesiva duración, coste y dificultad de programación, o bien por resultar *pintorescos*. En su lugar han cobrado fuerza cursos de contabilidad, idiomas, o mercadotecnia.

-La eficiencia y transparencia en la gestión de los recursos públicos,³⁴⁶ cuya causa viene las ya descritas irregularidades que han salido a la luz en los últimos tiempos en la gestión de la formación.

En virtud de estos cuatro pilares estratégicos, y de los principios básicos sobre formación³⁴⁷ que permitan consolidar una cultura de formación profesional así como favorecer la creación de empleo estable y de calidad, vamos a analizar la parte dispositiva de esta reforma, prestando especial atención a los siguientes apartados: la planificación y financiación de la oferta formativa y el nuevo *cheque formación*, las iniciativas de formación profesional para el empleo, las entidades de gestión y las entidades de impartición, con especial atención a los cambios en la Tripartita, el control de la formación, y el sistema de evaluación y calidad así como la gobernanza del sistema.

³⁴⁶ Aspecto importante de esta reforma, como se explicará en las páginas siguientes.

³⁴⁷ vid págs. 103,163 y 231.

7.2 Objeto, fines y principios del sistema.

Si el objeto del Real Decreto 395/2007 es regular las distintas iniciativas de formación que configuran el subsistema de formación profesional para el empleo, su régimen de funcionamiento y financiación, así como su estructura organizativa y de participación institucional,³⁴⁸ el Real Decreto 4/2015 tiene por objeto regular la planificación y financiación de este sistema *en el ámbito laboral*,³⁴⁹ la programación y ejecución de las acciones formativas, el control, el seguimiento y el régimen sancionador, así como el sistema de información, la evaluación, la calidad, y la gobernanza del sistema.

Vamos a analizar progresivamente estos aspectos a fin de situar las diferencias que entre ambos decretos pueden vislumbrarse. Los fines de este nuevo sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral, son:

³⁴⁸Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, artículo 1.

³⁴⁹Este añadido se corresponde con el nuevo papel del ministerio de trabajo especialmente en el nuevo organismo heredero de la Tripartita, que se verá al final de este capítulo, además de establecer una diferenciación entre la formación profesional dependiente del Ministerio de Educación y Ciencia, y la formación profesional para el empleo que en este trabajo se ha ido analizando, dependiente del Ministerio de Trabajo.

-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. Aspectos que ya he indicado son premisa de calidad de este Real Decreto en el que la formación se plantea como herramienta de acceso, mantenimiento y retorno al empleo, y también como herramienta de desarrollo personal y promoción profesional.

-Contribuir a la mejora de la productividad y competitividad de las empresas, -en la línea del anterior Real Decreto y como no podía ser de otra forma-, mediante una relación más estrecha entre la mejora en las perspectivas de empleo estable y de adaptación, así como la mejora y ventaja de la competitividad empresarial en España.

-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. En este sentido, la referencia al equilibrio entre la oferta formativa y la demanda del mercado productivo, que implica formar a las personas para su directa inserción laboral, así como fomentar la promoción y movilidad en el trabajo, es pilar básico de una formación de calidad,

como ya hemos estudiado a lo largo de este trabajo.³⁵⁰ Como señala COLINA LOZARES, *la formación no reglada* (la formación profesional para el empleo), *se presenta como una formación específica cuyos contenidos dependen de las necesidades concretas del sistema productivo,*³⁵¹ por lo que el equilibrio entre estas necesidades debe ser principio básico del sistema. Pero en todo caso, hay que añadir que además de las necesidades concretas del sistema productivo, esto es, del proceso industrial, hay que proteger también las aspiraciones profesionales y las necesidades personales, considerándolas parte del sistema productivo, y no meramente de forma tangencial, al ser parte ambas del tejido social.

-Mejorar la empleabilidad de los trabajadores, especialmente de los que tienen mayores dificultades de mantenimiento del empleo o de inserción laboral, y promover que las competencias profesionales adquiridas por los trabajadores, tanto a través de procesos formativos como de la experiencia laboral, sean objeto de acreditación, aspectos también repetitivos y continuadores de la normativa existente, y estudiados en este trabajo.³⁵² Es importante señalar en este punto que la empleabilidad responde no sólo a la facilidad de acceso al mercado

³⁵⁰ En el I Acuerdo Nacional de Formación Continua, de 16 de diciembre de 1992 se establecía esta necesaria relación. Vid pág. 40.

³⁵¹ COLINA LOZARES, C. A.A.V.V. *¿Sirve la formación para el empleo?* CES, Madrid, 2000.

³⁵² Vid infra pág. 37, y Ley Orgánica 5/2002.

de trabajo, también incluye la capacidad de mantenimiento o facilidad de reinserción o cambio de sector en caso de necesidad o deseo. Esto, unido a la fuerza y factor de cambio que cualquier mercado productivo actual necesita, ha provocado que la formación, -hasta ahora-, tenga una parte, grande e importante, que se ha ocupado de los trabajadores, no para mejorar su empleabilidad de manera exclusiva, sino para fortalecerla y posibilitar la permanencia de sectores productivos, específicos, con gran peso. (Automoción, construcción y administración de empresas, por ejemplo), que han copado un gran trozo de los cursos de formación.

La pretensión del real decreto, que no es nueva, pues ya desde Europa y los primeros acuerdos nacionales se repite, es loable, pues persigue que un sector desfavorecido o excluido del mercado de trabajo consiga las habilidades necesarias para acceder a él, pero en la realidad, esta aspiración ha chocado con la realidad, en la que el mercado de trabajo y la crisis mandan, y en la que en todo caso, hay que mantener lo que se tiene, con lo cual parece un tanto utópico -o incluso cínico-, proclamar este deseo o ensalzamiento de ayuda a personas con riesgo de exclusión laboral -que en ocasiones añaden a la exclusión social-, como necesidad *básica* del sistema. No dudo de su necesidad, pero sí de la solución a este problema, que dura ya más de dos décadas, y que no tiende a remitir, sino a cronificarse.

En todo caso, sentar unos principios para lo que se anuncia como un nuevo sistema capaz de aprovechar las actuales circunstancias para mejorar y crecer, parece necesario e ineludible. Los principios que rigen el sistema de formación profesional para el empleo a partir del nuevo Real Decreto 4/2015 son:

-El ejercicio del derecho individual a la formación y la garantía de igualdad en el acceso de los trabajadores, las empresas y los autónomos a una formación vinculada a las necesidades del mercado de trabajo, según el fin de equilibrio entre oferta formativa y de mercado de trabajo, y en especial relación al permiso del trabajador a la formación,³⁵³ y la vinculación con la oferta de demanda, ya estudiada.

-La anticipación a los requerimientos y cambios del modelo productivo, como vía fundamental para reforzar la calidad y eficacia de la formación, anticipación que habrá que esperar para comprobar su

³⁵³La ley 3/2012 de 6 de julio de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral modificó el artículo 4 del Estatuto de los Trabajadores concretando el derecho a recibir formación para la adaptación a las modificaciones que afectan al puesto de trabajo. LA importancia radica en el permiso específico vinculado al derecho a la formación necesaria para la adaptación a las modificaciones del puesto de trabajo. Si con carácter general, el derecho a la formación reconocido en el Estatuto de los Trabajadores, y específicamente el permiso de formación, debe desarrollarse mediante negociación colectiva (a fin de evitar posibles discriminaciones), el permiso de 20 horas del artículo 4 se sustrae y su disfrute deviene de pacto mutuo entre trabajador y empresario.

funcionamiento, y que sin duda se relacionará con la evaluación y la calidad de la formación que veremos en final de este capítulo.

-La unidad del mercado de trabajo y la libre circulación de los trabajadores en el desarrollo de las acciones formativas.

-La negociación colectiva y el diálogo social como instrumento de desarrollo del sistema de formación profesional para el empleo, así como la participación de los agentes sociales en el diseño, planificación y programación de la oferta formativa dirigida a los trabajadores, que no en la gestión de la misma, puesto que en este sentido, y como iremos estudiando a lo largo de este capítulo, sindicatos y patronal son apartados de este aspecto, recayendo en el gobierno, y concretamente en el Ministerio de Empleo estas funciones, siendo este uno de los cambios esenciales de este decreto, que implica la pérdida por parte de sindicatos y patronal de la exclusividad para gestionar e impartir estos cursos de formación.³⁵⁴

Además, a partir de 2016 deberá cambiar el sistema de *impartición* de la formación, *oligopolio* histórico de sindicatos y patronal, que ahora

³⁵⁴ Al final de este capítulo analizaremos la disposición transitoria primera del Real Decreto-Ley establece un régimen transitorio de aplicación en el que ya se incluye el régimen de concurrencia competitiva abierta sólo a entidades de formación acreditadas y/o inscritas en el correspondiente registro.

se establece en una concurrencia competitiva abierta a todas las entidades de formación que cumplan los requisitos de acreditación y/o inscripción conforme a la normativa vigente, según el artículo 7 de este real decreto, que estudiaremos a continuación. Cuestión que no es, ni mucho menos, baladí. En los próximos meses se regulará específicamente este aspecto, y es posible que la formación pase de manos de los sindicatos a entidades privadas cuya oferta mejore a la de aquellos. La mejora bastará serlo en número de dicentes posibles en relación al coste de cada ciclo formativo, del tipo de instalaciones, de proximidad a núcleos determinados de población, de los contenidos a impartir, etc., pero en todo caso -y como ya he apuntado-, parece más un ejercicio de la hoy llamada *externalización*, cuyo afán no es otro que repartir unos fondos hacia otros grupos diferentes a los sindicatos, cuya discrepancia con el actual gobierno arranca desde el primer momento. El signo político que resulte gobernante a finales de este año va a ser -tristemente-, lo que va a decidir en gran medida qué formación se imparte, cómo se imparte, y quién la imparte.

-La unidad de caja de la cuota de formación profesional y el acceso a una financiación suficiente, estable y equitativa en el conjunto del sistema de formación profesional para el empleo, que incluya la financiación proveniente de la citada cuota, de carácter finalista. Esta financiación deberá gestionarse en régimen de concurrencia competitiva abierta a todos los proveedores de formación, públicos y

privados, acreditados y/o inscritos conforme a la normativa vigente, para la impartición de toda la programación formativa aprobada por las distintas Administraciones públicas.

-La calidad, eficacia, eficiencia y transparencia en la gestión, que va a suponer de facto en una separación de la participación de los agentes productivos, especialmente sindicatos, al pasar el Ministerio de Empleo y Seguridad Social a sustituir a la actual Tripartita.

-El impulso a la formación programada por la empresa para sus propios trabajadores, con la participación de la representación legal de los trabajadores, como vía ágil y flexible de responder a las necesidades más inmediatas y cercanas a empresas y trabajadores. Si bien esta modalidad de formación siempre ha sido *fuerte*, aunque sólo lo fuera en grandes empresas y grandes sectores con peso en el mercado o tejido productivo y empresarial. Lo que unido a la posibilidad de que las empresas puedan impartir su propia formación, parece mejorar el reducto de la formación en las grandes empresas frente a la formación *proveniente* de los sindicatos.

- La medición del impacto de la formación y compromiso con la mejora continua, mediante el refuerzo de los sistemas de información, el seguimiento y control, así como la evaluación permanente en todas las etapas del proceso formativo.

A la vista de estas cuestiones, podemos extraer algunos cambios de este nuevo real decreto, tales como:

-Los agentes sociales intervendrán en el diseño estratégico, planificación, programación y difusión de la formación a los trabajadores ocupados, pero dejarán de participar en la gestión de los fondos, y concurrirán a la impartición de la formación, lo que puede significar la desaparición de entidades históricas de formación y aparición de entidades privadas surgidas al paraguas del gobierno de turno, y también una programación que no se ajuste realmente a la demanda social, al darse el primer paso de separación y exclusión de los sindicatos, que podrían convertirse en espectadores o simples oyentes con derecho a voz pero no a voto.

-Desarrollo de un sistema de observación y prospección del mercado de trabajo para detectar los cambios en las competencias del tejido productivo. Sistema que habrá que ver como se regula e implementa, dado el alto coste que se presupone a un sistema de este tipo. Si en España parece de imposible control la economía sumergida, dudo mucho de la capacidad de observación y prospección citada. En todo caso, habrá que estar a la próxima regulación y analizar el funcionamiento de esta herramienta.

Vamos a ver a continuación la Planificación y financiación de la formación profesional para el empleo, que relacionaremos con la Programación y ejecución de la formación, sin duda una parte esencial de este Real Decreto.

7.3.- Planificación y financiación de la formación profesional para el empleo. Programación y ejecución de la formación.

7.3.1.- Planificación y financiación de la formación profesional para el empleo.

La programación de la formación se estructura mediante *iniciativas de formación*, que en el aún vigente Real Decreto 395/2007 se denominan *acciones formativas*. Aunque la denominación varíe, el contenido es el mismo en ambos decretos. La llamada oferta formativa ahora se constituye en varias iniciativas formativas, que son:

-La formación programada por las empresas para sus trabajadores. (formación de demanda, sectorial, y de promoción, adaptación, y actualización del puesto de trabajo))

-La oferta formativa de las administraciones competentes 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, que constituyen la histórica *formación continua*, bien sectorial o intersectorial, y la formación incluida en el catálogo de cualificaciones, para inserción o actualización de la formación del trabajador, todas ellas encuadradas en la *formación de oferta*.³⁵⁵

-La oferta formativa de las administraciones competentes 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, que no es más que la antigua formación *ocupacional*, ya estudiada.³⁵⁶

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, iniciativas que constituyen el grupo residual de la

³⁵⁵ Vid infra, cap. 6.1.4.- La formación de oferta, pág. 242

³⁵⁶ Vid infra, cap 6.1.4.1- La formación de oferta prioritaria para trabajadores desempleados, pág 247.

formación en aras de incluir las restantes modalidades formativas, así como determinados grupos de trabajadores específicos.³⁵⁷

Dentro de la oferta formativa aparece una nueva figura, el llamado "cheque formación", que el Real Decreto regula en su artículo 7, y según el cual, *los servicios públicos de empleo competentes podrán proporcionar un «cheque formación» a los trabajadores desempleados que precisen realizar acciones formativas concretas para mejorar su empleabilidad. En este caso, el trabajador entregará el citado cheque a una entidad de formación seleccionada por él de entre las que cumplan los requisitos de acreditación y/o inscripción establecidos para impartir la formación.*³⁵⁸ Nueva figura que habrá que esperar a ver cómo y cuándo se regula, y qué problemas o ventajas genera.

³⁵⁷Se consideran iniciativas de formación las relativas a la formación de las personas en situación de privación de libertad y la formación de los militares de tropa y marinería que mantienen una relación de carácter temporal con las Fuerzas Armadas, previa suscripción de los correspondientes convenios entre las instituciones públicas competentes. Artículo 9.d del Real Decreto 4/2015.

³⁵⁸La primera cuestión que se deriva de este *cheque*, es la situación "real" que puede crear: basta imaginar un trabajador accediendo a una entidad con su cheque y demandando una formación específica. La respuesta que encontrará es evidente: necesitará a 14 trabajadores más como él para que ese curso pueda organizarse. Salvo que exista un listado y al posibilidad de contactar con un número mínimo de trabajadores con una misma pretensión, la realización *de facto* de un curso es imposible. Habrá que esperar a ver la reglamentación futura respecto al *cheque formación*, al que personalmente no le doy ninguna credibilidad, al menos de momento.

7.3.2.- Programación y ejecución de la formación.

Esta oferta formativa -o iniciativas de formación-, dirigida a trabajadores desempleados y ocupados, (formación ocupacional y formación continua), y que constituye el eje de este estudio, se estructura de la siguiente manera:

En primer lugar, las citadas ofertas formativas serán coherentes con los objetivos de la política de empleo, y vendrán referenciadas por varios aspectos; un escenario plurianual de formación,³⁵⁹ el informe anual de prospección y necesidades formativas.

A efectos de su financiación pública, estas programaciones podrán tener carácter anual o plurianual y serán aprobadas, a efectos de su financiación pública, por las Administraciones competentes en sus respectivos ámbitos de gestión.³⁶⁰

³⁵⁹ Hasta que no se desarrolle y elabore el escenario plurianual ni el informe anual de necesidades formativas, tienen la consideración de acciones prioritarias a efectos de la programación formativa, al menos, aquellas relacionadas con las competencias de idiomas, ofimática y tecnologías de la información y la comunicación, conocimientos financieros, jurídicos y del funcionamiento de las Administraciones Públicas. (disposición transitoria segunda del real decreto 4/2015). Aunque la previsión desde patronal y sindicatos es que este informe se debería realizar antes del nuevo ejercicio, que comienza en el Segundo semestre de 2015, se augura un retraso cierto hasta 2016.

³⁶⁰ Sin perjuicio de la participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas y las representativas en el correspondiente ámbito de actuación y sector, Las organizaciones representativas de autónomos y de la economía social intersectoriales, así como aquellas con suficiente implantación en el correspondiente ámbito de actuación,

En segundo lugar, Se garantizan los principios de publicidad, objetividad y libre concurrencia en la gestión de las convocatorias públicas para la financiación de la actividad formativa. Los organismos gestores publicarán en sus páginas web, una vez finalizado el citado proceso, la relación de entidades beneficiarias con especificación del tipo o líneas de programa, la puntuación técnica y la financiación obtenidas.³⁶¹

En tercer lugar, y respecto a la impartición de la formación, se habilita la posibilidad de su realización de forma presencial -que hasta ahora era obligatoria o casi obligatoria para la formación dirigida a trabajadores en desempleo-, pero también mediante teleformación, o de manera mixta, si bien esta posibilidad sólo tendrá efectos a partir de enero de 2016.³⁶²

La formación podrá ser impartida por:

respecto de la formación dirigida específicamente a trabajadores autónomos y de la economía social en el ámbito de participación que se establezca.

³⁶¹Es este un importante cambio en la impartición de la formación, pero que en todo caso queda pendiente de desarrollo reglamentario para su puesta en marcha, (Disposición transitoria primera, R.D. 4/2015) y que va a marcar sin duda, el futuro de muchas entidades de formación

³⁶²Artículo 15.1 Real Decreto 4/2015 de 22 de marzo, para la reforma urgente del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral.

-Las empresas que desarrollen acciones formativas para sus propios trabajadores, así como para trabajadores de su grupo o red empresarial, o para desempleados, bien con compromiso de contratación u otro acuerdo con los servicios públicos de empleo.

- Las Administraciones Públicas competentes en materia de formación profesional para el empleo.

- Las entidades de formación, públicas o privadas, acreditadas y/o inscritas en el correspondiente registro.

7.4.- Control de la formación y régimen sancionador

Un nuevo sistema nacido en un contexto de crisis y corrupción - extensamente explicado y referenciado a lo largo de este estudio-, no podía dejar al albur es su articulado esta cuestión, y ciertamente el Real Decreto 4/2015 de 22 de marzo para la Reforma Urgente del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral ha cumplido con lo que se esperaba: un nuevo régimen fiscalizador, con una numerosas catalogación de infracciones y sanciones. Para algunos,³⁶³ este decreto se da *a raíz de los escándalos de los cursos de formación continua de la Junta de Andalucía, pero se aplica a todo el mundo*, opinión que se comparte en más círculos, tanto de la patronal

³⁶³ EUGENIA ARRIZABALAGA, parlamentaria de PNV, en Europa Press. Bilbao, 28 marzo.

como sindical, o, como argumenta MÁRQUEZ,³⁶⁴ *Ni que decir tiene, que algunos están haciendo las cosas mal. Pero no podemos pagar por ellos los centros que si dan una formación real y de calidad*, argumento que comparto y entiendo a la perfección, pues soy testigo -como docente en una entidad que imparte formación profesional para el empleo-, de una minuciosidad legal, documental y formal, extremadamente cuidadosa, en la que el cuidado en el cumplimiento de todos los requisitos se realiza con la máxima atención, sobre todo, porque cualquier pequeño fallo de forma puede suponer la minoración o retirada total de los fondos de ese curso en concreto, como mínimo.

Por ello, y para garantizar el cumplimiento de las condiciones y de los requisitos motivadores de las acciones formativas, se pretende establecer un seguimiento y control efectivo por las administraciones que comprenderá *la totalidad las iniciativas y modalidades de impartición y se ampliará más allá de la mera comprobación de requisitos y formalidades, incorporando los resultados de la formación y contribuyendo a garantizar su calidad*. Control que no comenzará a funcionar hasta que se desarrolle este aspecto reglamentariamente, en virtud de la Disposición transitoria segunda del Real Decreto

³⁶⁴MÁRQUEZ, J.A, desde la Asociación Nacional de centros de Formación Continua, en <http://autoforma.es/los-3-items-tener-en-cuenta-en-los-cursos-de-lopd/>

4/2015, y que no parece preverse para antes del 2016, tras las elecciones generales.

Consecuentemente, Se prevé dotar a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social con estructuras especializadas en materia de formación profesional para el empleo, y crear una Unidad Especial de Inspección, que la ley no aclara si compartirá lugar con los actuales encargados de la inspección, como son el SERVEF (en la C.V.) o la inspección proveniente de los propios sindicatos y patronal, y de entidades privadas, en lo que aparece como un nuevo -y previsiblemente, más operativo- sistema para refuerzo del control y capacidad sancionadora.

El régimen de infracciones y sanciones aplicable en el ámbito de la formación profesional para el empleo será el regulado por el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto.

7.5.- Sistemas de información, evaluación y calidad.

En aras de un funcionamiento coherente del sistema, este nuevo Real Decreto incluye, tras la planificación, financiación y ejecución de la formación, un lógico apartado de evaluación de la calidad, que permita comprobar el equilibrio entre oferta formativa y demanda del

mercado de trabajo, frutos de las iniciativas formativas, impacto en el empleo, y la información necesaria para procurar la deseada y *adecuada anticipación de las necesidades y la planificación de la actividad formativa*, que aparece en la exposición de motivos y en el artículo 3 del Real Decreto 4/2015.

Dentro de un sistema integrado de información, compuesto por el Servicio Público de Empleo Estatal en colaboración con las comunidades autónomas, habrá que definir -previsiblemente para el ejercicio 2016, los modelos y protocolos necesarios para la puesta en marcha de este sistema.

Como novedad, una vez puesto en marcha este sistema integral de información, la formación recibida a lo largo de su carrera profesional por el trabajador, se inscribirá en una cuenta de formación asociada a su número de afiliación a la Seguridad Social, en lo que parece constituir un currículum laboral, que habrá que ver cómo se lleva a cabo, y qué consecuencias trae.

La calidad de la formación es otro aspecto que cambiará con la nueva normativa, en la que los Servicios Públicos de Empleo deberán velar por la calidad de la formación, con especial atención a la orientación a resultados, así como el seguimiento y evaluación de los resultados de las acciones y del cumplimiento de objetivos, y la oferta de formación a los demandantes de empleo como instrumento de activación y

reinserción, reforzando la vinculación entre las políticas activas y pasivas de empleo.

Para ello será necesario también regular estos aspectos en su marco específico y dotar a las oficinas de empleo de personal necesario para estas labores, que recordemos que en parte ya se hacían antes desde los sindicatos y en las entidades de impartición de formación profesional para el empleo con los servicios de formación y orientación laboral, casi borrados del mapa en los últimos tres años.

7.6.- Entidades de Gestión: La Tripartita vs la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo. Las estructuras paritarias sectoriales.

1.- La Fundación Estatal para la Formación en el Empleo.

La Fundación Tripartita, existente desde el año 1993, alcanzó sus funciones³⁶⁵ actuales en el año 2001, con la incorporación de la

³⁶⁵La fundación tripartita colabora con el Servicio Público de Empleo Estatal en la gestión de las iniciativas de formación que componen el Subsistema de Formación para el Empleo y apoya las actividades de evaluación, seguimiento y control. Apoya y colabora en la implantación de sistemas telemáticos para su desarrollo y ejecución, y lleva a cabo las siguientes acciones:

- Acciones formativas en las empresas y Permisos Individuales de Formación
- Planes de formación de oferta.

Administración del Estado, y tras un periodo de colaboración conjunta entre las dos fundaciones, estas se fusionaron en noviembre de 2004. En el plazo de un mes a partir de la entrada en vigor del actual Real Decreto 4/2015, la Fundación Tripartita deberá adoptar la denominación de *Fundación Estatal para la Formación en el Empleo*, en virtud de la Disposición adicional quinta del Real Decreto, así como adecuar sus estatutos y organización a lo establecido en este real decreto-ley.

Las características más sobresalientes de esta nueva entidad, que constituye una de las novedades de este Real Decreto, son diversas: pertenecerá al sector público estatal, y su patronato estará constituido por la Administración General del Estado, por las comunidades autónomas y por las organizaciones empresariales y sindicales más representativas. Actuará como entidad colaboradora y de apoyo técnico del Servicio Público de Empleo Estatal en materia de formación profesional para el empleo, y tendrá funciones de apoyo al Ministerio de Empleo y Seguridad Social en el desarrollo estratégico del sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral.

-
- Proyectos de jóvenes menores de 30 años.
 - Acciones de apoyo y acompañamiento a la formación.
 - Orientación y atención a los usuarios y a las empresas.

Vid infra: págs. 32, 50, 60.

Habrá que esperar al nuevo plan 2016 para poder analizar su funcionamiento y utilidad, y en la actualidad es un órgano *de transición* en el que aún no están determinadas específicamente sus competencias, a la espera del desarrollo reglamentario del nuevo real decreto.

2.- Las Estructuras paritarias sectoriales.

En el marco de la negociación colectiva sectorial de ámbito estatal, las organizaciones empresariales y sindicales más representativas y las representativas en el sector correspondiente podrán constituir Estructuras Paritarias Sectoriales que agruparán a sectores afines conforme al mapa sectorial que apruebe el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo. Estas estructuras tendrán diferentes funciones, entre las que se destacan:

- Prospección y detección de necesidades formativas sectoriales.

Propuesta de orientaciones y prioridades formativas para los programas formativos sectoriales, con especial énfasis en las que se dirijan a las PYME.

- Propuesta de mejoras de la gestión y de la calidad de la formación para el empleo en su ámbito sectorial.

- Elaboración de propuestas formativas relacionadas con los procesos de ajuste, reestructuración y desarrollo sectorial, en especial las

relacionadas con necesidades de recualificación de trabajadores de sectores en declive.

-Elaboración de propuestas para la realización de estudios sectoriales e investigaciones que se promuevan en sus respectivos ámbitos y en los que llevan a cabo los Centros de Referencia Nacional.

Asimismo, a requerimiento del Servicio Público de Empleo Estatal o de la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo, podrán:

-Participar en la definición y actualización de cualificaciones profesionales, certificados de profesionalidad y especialidades formativas.

-Intervenir en los procesos de acreditación de la experiencia laboral y en el diseño de actuaciones formativas que contribuyan a la culminación de los mismos.

En resumen, realizar una labor consultiva e informativa pero que tendrá un mero valor colaborativo, y no vinculante, ya que desde el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, los Servicios de Empleo y la nueva *Fundación Estatal para la formación profesional para el empleo* se pretende cubrir todo este abanico de funciones, a fin de estatalizar cada vez más la formación.

7.7.- Conclusión sobre el Real Decreto 4/2015

Este nuevo Real Decreto mantiene como pilares básicos los elementos básicos que desde los primeros acuerdos de formación continua se firmaron en España, tales como el favorecimiento de la creación de empleo estable, el fomento de la competitividad empresarial, la empleabilidad, y la instauración de un sistema que promueva la cultura de la formación, si bien para ello incluye herramientas nuevas, como el sistema de prospección, la nueva planificación estratégica, la cuenta formación que se incorporará al currículum del trabajador, y el impulso a la teleformación, con el fin de mejorar y modernizar el sistema.

Como elementos clave de esta reforma, a destacar la gestión de la formación de oferta (oferta para desempleados y ocupados) que ahora se realizará en concurrencia competitiva entre los centros de formación (existentes y de nueva y previsible proliferación futura), y la puesta en marcha del cheque formación, sobre el que ya he opinado abiertamente.

Parte esencial es el principio de tolerancia cero con el fraude, con la creación de una unidad especial de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, y un nuevo régimen sancionador.

Por último, destacar el nuevo sistema integrado de información, para garantizar la trazabilidad de la oferta formativa y la actualización general del sistema.

Habrá que esperar varios ejercicios para comprobar las bondades que desde el gobierno se prodigan de este nuevo Real Decreto, que en todo caso, parece tener como principal objetivo apartar a sindicatos y patronal del *dinero de la formación*, sin duda a consecuencia de la gestión que se ha desarrollado en Andalucía y cuyo cambio ahora afectará a todo el territorio nacional. En todo caso, no podemos dejar de lado que la importancia primera de la formación es, por un lado, procurar un mayor nivel de empleo, y tender a la plena ocupación, y por otra, fomentar una política de empleabilidad que permita a todo el mundo acceder a un trabajo digno, dentro de unos valores de seguridad y desarrollo integral de la persona. El resto de circunstancias o características de este modelo, del anterior, o de cualquier otro, pierden su sentido si la tasa de desempleo es la actual, y los fondos para formación descienden progresivamente.

En todo caso, es este un real decreto que nace, en cierta medida, cojo. Y ello por varias razones. En primer lugar, porque deja en manos de un futuro desarrollo reglamentario sus dictados, algunos de ellos posponiéndose hasta esta reglamentación y otros hasta el próximo año, lo cual parece excesivo para una norma que se llama *de reforma urgente* pero que aplaza tanto su actividad. Este aplazamiento parece

obedecer a la actual situación política y social en España, y a las elecciones generales que deben celebrarse a finales de año.

La sensación para los que nos dedicamos a la formación, es que el año 2016 va a ser un año de transición, pero un año perdido, sin formación de ningún tipo, al no existir oferta formativa ni plan de formación. La oferta formativa ha de ser aprobada, y eso ocurre a primeros de año, sin embargo este año, no se ha producido todavía, y la sensación es que no se va a producir. La inestabilidad política que parece preverse tras las elecciones, y la que efectivamente pueda producirse si el reparto de votos es muy heterogéneo y con difícil salida a la formación de un gobierno, puede producir que este nuevo ejercicio quede vacío, sin formación profesional para el empleo, y con un nuevo real decreto huero y estéril, que incluso es muy posible que desaparezca antes de poner en marcha sus contenidos.

La desatención que en los últimos cuatro años ha sufrido la formación no es simplemente desatención hacia el trabajador y su situación puntual de desempleo. Es una muestra de la dejadez crónica que en nuestro país existe hacia la innovación y el desarrollo, esto es, hacia una mirada *de futuro*. La competitividad empresarial, el crecimiento económico, la cohesión social y la natural y justa aspiración a un trabajo digno, no pueden menoscabarse en aras de intereses económicos o ideológicos. En este momento estamos viendo como se aprueban o han aprobado polémicas normas desde un gobierno con

mayoría absoluta, y cómo desde el resto de grupos parlamentarios se está anunciando ya que dichas leyes serán derogadas a la primera oportunidad. Esto significa una ley de educación nueva, una normativa sobre formación profesional para el empleo nueva, normativa laboral nueva, civil e incluso penal.

En este momento social y económico, realmente desconocido y pleno de exageraciones y sinrazones, fruto de la mencionada mayoría absoluta del gobierno, estamos asistiendo -algunos de manera atónita-, a la pérdida de derechos que creíamos intocables.

Es pues un momento de espera, y que va a requerir paciencia, paciencia que se va a ir acumulando a lo largo de este año, en la formación, y seguramente en todos los sectores de la sociedad. Habrá que ver cómo se resuelve, y tristemente, habrá que seguir contemplando -ya casi indiferentes-, una tasa de desempleo que mientras algunos califican de elevada, otros, con total acierto, califican de vergonzante.³⁶⁶

7.8.- Algunas ideas prácticas sobre el Real Decreto 4/2105

³⁶⁶ En este sentido, Cardona Rubert, M.B. y CABEZA PEREIRO, J. "...el índice de desempleo se haya incrementado hasta las vergonzantes cifras actuales..." CARDONA RUBERT, M.B., CABEZA PEREIRO, J (Coor) y otros. *Políticas Sociolaborales*. Thomsom Reuters. Pamplona 2014.

Comenzaba este estudio refiriendo mi ocupación como formador para el empleo. Honestamente y con la máxima humildad, no creo que mi opinión personal sobre la formación y el empleo, vaya a ir más allá de estas páginas, pero sin embargo, y en calidad de formador ocupacional y también de doctorando, creo tener al menos la oportunidad de expresar, siquiera brevemente-, mi opinión al respecto, y qué aspectos hubiera deseado ver incluidas en esta reforma. Como formador ocupacional, por ser el -último- eslabón que contacta directamente con el trabajador, y que vive la realidad tanto de una parte como de la otra, las diferencias entre el trabajador ocupado que realiza un curso para afianzar su puesto de trabajo, o para su mejor desarrollo integral, y la formación que realiza un desempleado, habitualmente con pocas expectativas de que el curso que va a realizar pueda sacarle de esa situación, pero siempre con esperanza.

En primer lugar quisiera abordar la diferenciación entre oferta formativa dirigida prioritariamente a trabajadores desempleados o trabajadores en activo. Si en principio puede parecer lógico que exista esta distinción, y así ha sido desde la antigua formación ocupacional y continua, sería interesante dotar a ambas de un cierto dinamismo. Por ejemplo, en los cursos de formación continua se permite un acceso del 40% de trabajadores desempleados. Sin embargo, ese ratio es el mismo en los últimos diez años, cuando las tasas de desempleo son radicalmente distintas. Por otro lado, hay cursos que no se imparten

porque sólo intentan acceder a ellos un 95% de trabajadores desempleados. ¿No sería lo más apropiado que en esos casos esa acción formativa se impartiera igualmente, ya que existen trabajadores (desempleados pero trabajadores) interesados en la misma? Parece que la respuesta debería ser sí, y para estos trabajadores desempleados ciertamente lo es, pues puedo dar fe de primera mano de sus quejas cuando ven la situación y la imposibilidad de acceder a la oferta formativa concreta.

La misma situación, pero en virtud del sector a quién se destina al oferta, sucede a menudo. Cursos dirigidos exclusivamente a sectores determinados, pero sin respuesta por parte de estos colectivos de trabajadores, y en cambio con gran respuesta por parte de otros colectivos o sectores productivos, que ven como no se les permite acceder a esta oferta, desapareciendo el curso y su impartición, y desapareciendo a su vez una medida de formación que hubiera incrementado la capacitación de un importante número de trabajadores, que no han podido acceder por no pertenecer al sector concreto de la oferta. Entiendo que lo más inteligente sería admitir de manera preferente ,o mejor dicho, prioritaria, a los trabajadores sectoriales correspondientes, y completar la acción formativa hasta su número máximo con trabajadores de cualquier sector, ya que la formación debe perseguir no sólo la promoción en el trabajo del artículo 35 de nuestra constitución y la readaptación profesional del

artículo 40, la formación también es factor y causa de la empleabilidad, entendida esta no sólo como la capacidad de acceder o mantenerse en el mercado de trabajo, sino también como la capacidad de migrar elásticamente o cambiar de sector más fácilmente en casos de crisis, necesidad o deseo del trabajador. Y eso sin contar con el desarrollo integral de la persona, ya que el Real Decreto define también la formación como una herramienta *que acompañe al trabajador en su capacidad de desarrollo personal y promoción profesional*.

Así, entiendo que es necesaria una cierta dosis de dinamismo que permita que la oferta formativa pueda flexibilizarse y adaptarse a los trabajadores, en lugar de convertirse a menudo en un punto inalcanzable para los que quieren llegar, pero desechable para aquellos a los que se dirige. Además, es prueba de la falta de conexión entre realidad y norma.

En segundo lugar, y respecto a quién imparte la formación, mi opinión al respecto -que admito puede ser sesgada, subjetiva, e incluso interesada-, es que dicha labora debería corresponder a los sindicatos y las empresas, si bien con matices.

En primer lugar, la formación, en especial aquella relativa a la readaptación y a la promoción en el trabajo, funciona mejor cuanto mayor grado de afiliación a un sindicato existe. Y esto es comprobable

fácilmente en sectores como el metal, que acapara un numeroso montante de todos los cursos sectoriales que se ofertan, y aún más en la Administración, que gozan de abundantes y continuados cursos de formación, a los que por cierto está vetado el acceso de los trabajadores del régimen general.

Al menos en los curso de formación profesional para el empleo los trabajadores de la Administración (no únicamente funcionarios, sino cualquier trabajador cuyo pagador sea al Administración), se sitúa en un 10%. A nadie escapa que los sectores o grupos con mayor implantación sindical poseerán mejores herramientas para mantener su puesto de trabajo, disponer de una más y mejor formación, e incluso de capear determinados cambios de la normativa que puedan afectar a otros sectores más severamente. Como señalan CABEZA PEREIRO y CARDONA RUBERT,³⁶⁷ *el poder sindical funciona como contrapeso o balance de legislaciones más liberales o voluntaristas*. Por ello es necesaria la implantación sindical en todos los sectores, y no sólo en los sectores *fáciles* para un sindicato (grandes empresas, administración) en los que la lucha ha sido fuerte y se han conseguido beneficios y privilegios para sus trabajadores de los que no gozan el resto, sino en el conjunto de los trabajadores, a fin de evitar, desde la labro sindical, la discriminación existente , y que en nuestro estudio afecta a la formación.

³⁶⁷ CARDONA RUBERT, M.B., CABEZA PEREIRO, J (Coor) y otros. *Políticas Sociolaborales*. Thomsom Reuters. Pamplona 2014.

Así, y a pesar de la poca tradición sindical que desde hace décadas (en realidad desde que disponemos del derecho a crear sindicatos y sindicarnos libremente) arrastramos, o incluso desde el desapego que puntualmente pueda producirse, sería deseable un fortalecimiento de los sindicatos y un amparo firme por parte de éstos hacia el conjunto de los trabajadores, más allá del sector al que pertenezcan. Con esta premisa, se podría acometer la formación de tal manera que sus objetivos se optimizaran. Y además, estaríamos poniendo en práctica el espíritu de del Real Decreto 395/2007, aún en vigor que acabamos de analizar y que esgrime como principio básico que la formación profesional para el empleo está constituida por el *conjunto de instrumentos y acciones que tienen por objeto impulsar y extender entre las empresas y los trabajadores ocupados y desempleados una formación que responda a sus necesidades y contribuya al desarrollo de una economía basada en el conocimiento.*

En aras pues de estas necesidades, que no pueden conocerse mejor que a través de los trabajadores y de sus representantes -los sindicatos-, y de las empresas, conocedoras de los mercados y de las necesidades competenciales, económicas y personales, parece arriesgado querer despojar de la gestión e impartición de la formación profesional para el empleo a los sindicatos para ofertar la formación en un extraño tipo de concurso público, con entidades privadas,

administrativas, públicas, sindicales o patronales, lo cual no puede sino disgregar al formación y crear aún más confusión.

Por otro lado, la experiencia de los sindicatos más representativos y determinadas entidades, fundaciones o institutos de formación anejos a ellos, llevan tres décadas realizando una labor de carácter integrador, normalizador, socializador y formativo, aunque en los últimos tiempos, y especialmente desde Andalucía se haya empañado, y haya procurado la excusa perfecta para eliminar el papel que hasta ahora poseían, con todo derecho, pues de ellos partió, sindicatos y patronal.

Si me he referido en este apartado a los problemas referido a la oferta en función de sus beneficiarios, y en las líneas anteriores a las entidades desde dónde debería emanar la formación profesional para el empleo, quiero ahora analizar un pequeño detalle que proviene de una aparte aún no analizada: los trabajadores que realizan cursos, su actitud y manera de cursar esta oferta formativa, y de algunas normas que impiden que la formación profesional para el empleo alcance el grado de satisfacción y calibre que a mi entender debería poseer. Como ya he comentado a lo largo de este estudio, no puedo generalizar mis comentarios u opiniones a todas las entidades de impartición de formación profesional para el empleo , ni a todos los trabajadores que en algún momento acceden a la oferta formativa, y

ni siquiera mi experiencia trasciende a mi ciudad, Valencia, y en ella a un aparte de la formación que apenas alcanzará el 40%. Pero en todo caso, el contacto con mis compañeros docentes, y casi diez años de formador, me han mostrado que el trabajador que accede a la formación profesional para el empleo no requiere nunca de un gran esfuerzo para acabar los cursos, no existen exámenes ni pruebas complicadas, y la realidad, por mucho que pueda pesarle a algunos, es que la asistencia -único requisito que realmente y de manera estricta se persigue-, determina la consecución del certificado correspondiente.

Cierto es que en la formación profesional para el empleo dirigida prioritariamente a trabajadores desempleados, se han incluido en los últimos dos años exámenes que requieren mayor interés por parte de los alumnos, pero que superan la mayoría, o todos. A esto añadamos determinados factores; por ejemplo si en una acción formativa de formación profesional para el empleo dirigida prioritariamente a trabajadores ocupados, realizada mediante la modalidad de teleformación, (en las que el número es de 25 a 30 participantes) la entidad que la imparte pierde los fondos destinados a esa acción formativa en el momento en que un 10% de los alumnos abandonan el curso, una vez superado el 25% de la duración del mismo (periodo en el que aún es posible que un trabajador en reserva ocupe la plaza del que abandona). Así que las exigencias no sólo son pequeñas, es que el docente va a intentar por todos los medios facilitar al máximo que el

alumno -sea como sea-, obtenga su certificado correspondiente. Si a esto sumamos que hay trabajadores que se apuntan a cursos intersectoriales, y que luego abandonan, dejando fuera a otros que sí tenían interés, pero que ya no pueden acceder, parece claro que algo falla.

A mi entender, el fallo es evidente y viene de la distinción existente -y que dudo tenga solución-, entre formación reglada y la formación profesional para el empleo que es una formación no reglada, y que sobre todo en su formación de oferta prioritaria para trabajadores no está a la altura de las expectativas que desde fuera pudiera parecer que posee.

La realidad es que los contenidos son apropiados y cumplen con un programa, e incluso los alumnos que así lo deseen, sacarán partido de estos cursos y ganarán conocimientos y habilidades, o sea empleabilidad, pero también es cierto que es relativamente sencillo ir acumulando certificados con poco esfuerzo.

En todo caso, en formación profesional para el empleo dirigida a trabajadores, no se permite desde este año cursar más de tres acciones al año, lo cual pretende que la oferta se distribuya más equitativamente, pero que en la realidad produce que haya cursos que no se llenen y se anulen, existiendo trabajadores que desean cursarlos, pero a los que ya no se les permite, para su asombro e indignación, indignación que tampoco llega más allá.

En resumen, creo que el sistema nació de una inquietud razonable y positiva, fruto además de un consenso *bipartito* entre patronal y sindicatos de carácter cordial y colaborador, que pocas veces se da, y que con el paso de los años había conseguido ir puliendo aristas hasta llegar al actual subsistema de formación profesional para el empleo, subsistema que seguro tenía sus desequilibrios pero que principalmente era funcional, y se desarrolló de manera progresiva mediante acuerdos nacionales y posteriormente con el añadido de normativa estatal, especialmente a partir de la aparición de la Tripartita.

El Real Decreto 395/2007 ha funcionado correctamente durante ocho años, pero ahora irá dejando lugar (ya veremos cómo y si realmente llega a implantarse, pues la oposición en pleno ya ha anunciado que pretende derogar la Ley General de Educación, la reforma laboral del 2012, las últimas leyes penales... en fin, re-ordenar el conjunto de los derechos y protecciones sociales tan denostadas en los últimos cuatro años y entre los que se encuentra, obviamente, la formación profesional para el empleo. Es un futuro cercano y parece que previsible, pero al fin y al cabo es incierto, y habrá que esperar para ver si el nuevo sistema es claro y decidido, moderno e innovador, o si todo queda en un afán de contentar a todo el mundo, y dejar que la formación simplemente fluya.

8.- Conclusiones y análisis.

8.1.- Conclusiones.

1.- Los antecedentes

Tras la Constitución española de 1978, se produce el cambio político necesario para la implantación de los sindicatos y el desarrollo de un diálogo social que será básico para la aparición de la formación para el empleo, tal y como hoy la entendemos, produciéndose un cambio social que opera en nuestra sociedad de manera histórica a todos los niveles, incluida la formación.

El sistema de formación profesional para el empleo en España se gesta en el año 1991, gracias a la colaboración de sindicatos y patronal, que con el I Acuerdo nacional de Formación Continua, consiguieron implementar un sistema bipartito de formación, pionero en nuestro país. Este sistema fue fruto de la necesidad social y productiva y de la exigencia de aumentar la participación de los agentes sociales en la política y en la sociedad, a todos los niveles. Consecuencia de todos estos cambios y de la natural evolución de nuestra sociedad tras la Constitución de 1978 fueron las primeras ideas e innovaciones sobre

formación, cuyo motor en un inicio correspondió a dos entidades sindicales -UGT y CCOO-, y a la Confederación Española de Organizaciones Empresariales, lo que sumado al aumento cuantitativo y cualitativo de la oferta de formación derivada de una demanda creciente, estableció la base de nuestro actual sistema.

En el año 1992, aparece por primera vez una nueva formación *no reglada*, que cuenta con *certificados* expedidos por el Ministerio de Trabajo, en vez de con las titulaciones del Ministerio de Educación.

Esta formación no reglada que tiene como objetivo el aprendizaje, pero no dota de títulos, aparece como una formación que depende de las necesidades del sistema productivo y con una implicación directa en formar a las personas para su directa inserción laboral.

La formación no reglada comienza en el año 1992 con la firma del primer Acuerdo Nacional sobre Formación Profesional Continua, texto que fue suscrito por la CEOE y la CEPYME, y de otra, por UGT y CCOO. El concepto de Formación Continua se establece en el artículo 1 de este acuerdo en el cual se lee que: "*A los efectos de este Acuerdo se entenderá por Formación Continua el conjunto de acciones formativas que desarrollen las empresas, a través de las modalidades previstas en el mismo, dirigidas tanto a la mejora de competencias y cualificaciones como a la recualificación de los trabajadores ocupados, que permitan compatibilizar la mayor competitividad de las empresas con la formación individual del trabajador,*" concepto que aparecía por

primera vez en nuestra normativa y que incluía además de una descripción una intención de futuro y un concepto socioeconómico moderno y progresista.

En un primer momento, este sistema de formación se planificó y gestionó por las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, en un binomio creado por las organizaciones firmantes del Acuerdo Nacional de Formación Continua llamado FORCEM (Fundación para la Formación Continua). Esto es importante pues refleja un alto entendimiento y capacidad negociadora entre representantes de los trabajadores y de los empresarios que hace que la formación continua en España pueda considerarse obra de la negociación. Desde luego, sus principios de organización y gestión correspondieron de manera bipartita a los agentes sociales descritos.

En este sentido, los acuerdos nacionales de formación continua constituyen grandes hitos históricos del diálogo social y de la negociación colectiva en España y son un ejemplo de responsabilidad compartida de los agentes económicos y sociales. Con ellos se estableció el sistema de cuotas para la formación, que está en la base del actual subsistema de formación para el empleo. Será mediante estos acuerdos como se irá gestionando y planificando la formación profesional para el empleo hasta el último el IV y último acuerdo del año 2006, si bien el sistema fue evolucionando y cambiando desde entonces hasta ahora.

EL III acuerdo es destacable ya que presenta una importante novedad al añadir a la Administración como tercer miembro del modelo de gestión, lo que dio lugar a la creación de la actual Fundación Tripartita, -Fundación que a su vez se encuentra en periodo de transición para constituirse en la Fundación Estatal para la formación profesional para el empleo-, cambio que se ha producido mediante Real Decreto 4/2015.

La modificación encomendó la gestión de la Formación Continua a la citada fundación Tripartita, en la que junto a las Organizaciones Sindicales y Empresariales más representativas, estaba también presente la Administración, presencia que se justificó porque existía la necesidad de simplificar y agilizar el proceso y la tramitación de las iniciativas formativas mediante la aplicación de los criterios y requisitos propios del procedimiento administrativo. Este cambio en la gestión es un momento importantísimo en la historia de nuestra formación continua, ya que no simplemente significaba que la gestión realizada por el FORCEM cambiaba ahora a la Fundación Tripartita.

La realidad fue que organizaciones empresariales y sindicales habían creado un sistema de formación *bipartita*, en un alarde de cohesión, entendimiento y visión de futuro, y el gobierno, a la vista del éxito y de los resultados cosechados, decidió incorporarse.

A partir de ese momento será un ente tripartito el que estructurará toda la formación, en un sistema que ha ido inclinando la balanza del

poder hacia el lado de la Administración, llegando a alcanzar su más alta cota de intervención en el año 2015, con el Real Decreto 4/2015.

El modelo español de gestión bipartita de la formación continua fue un modelo nacido de realidad socio económica española. Con él se nutrió a las empresas y a los trabajadores de un sistema eficaz de distribución de ayudas financieras para propiciar un cambio en la cultura empresarial en materia de formación y para promover la integración de los planes de formación en la estrategia global de las empresas.

Fue un modelo dirigido a una buena calidad de las acciones de capacitación como requisito esencial a la hora de mejorar su competitividad, teniendo en cuenta que antes de la firma de los primeros acuerdos nacionales de formación continua, la actividad formativa entre empresas y trabajadores en España era muy escasa, y la existente se concentraba en las grandes empresas.

La distribución de la cantidad de formación desarrollada entre los sectores estaba muy desequilibrada, siendo más activos los entornos con un mayor volumen de innovación y cambio tecnológico, frente a aquellos que, en situación más desfavorable, se enfrentaban a la necesidad de realizar reformas estructurales importantes en un ambiente de poca o nula implantación de la formación.

Este sistema de formación que iba creciendo en España desembocó en un modelo integral de formación profesional para el empleo en 2006,

cuando el Gobierno y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas suscribieron el Acuerdo de Formación Profesional para el Empleo, cuyos fines y principios se tuvieron en cuenta de manera exhaustiva en la elaboración del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, el cual ha sido la norma básica de formación profesional para el empleo en los últimos 8 años, consensuando todas las posiciones para integrar en la línea de lo establecido en la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de Junio, de Las Cualificaciones y de la Formación Profesional, la formación ocupacional y la continua, de tal manera que ambas estuvieran orientadas al empleo. Esta ley orgánica estableció el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales y facilitó el avance hacia un enfoque de aprendizaje permanente de los trabajadores y hacia la integración de las distintas ofertas de formación profesional existentes en aquel momento (formación reglada, formación ocupacional y formación continua), avanzando también en el reconocimiento y la acreditación de las competencias profesionales que se pudieran haber adquirido tanto a través de procesos formativos formales como de procesos formativos no formales, así como por medio de la experiencia laboral.

Este nuevo impulso legislativo, que se generó a raíz del IV Acuerdo Nacional para la formación profesional continua, es el que provoca nuestro actual sistema integral de Formación para el Empleo,

unificador de los diferentes sistemas de formación no reglada en un único sistema: el de formación profesional para el empleo.

España alcanzó un sistema integral de formación con un modelo respetuoso con la competencia de gestión de las comunidades autónomas y que avanzaba en la cooperación entre las Administraciones Autonómicas y la Administración General del Estado, a la vez que reconocía el papel importante de los interlocutores sociales, a través de la negociación colectiva estatal, a fin garantizar la adquisición de competencias por los trabajadores en sectores económicos distintos a los que despliegan su actividad con el fin de reaccionar o anticiparse a eventuales situaciones de crisis.

2.- El marco europeo

La importancia -en todos los países miembros- de la formación profesional para el empleo en las dos últimas décadas ha sido creciente. Desde todos los gobiernos europeos se ha consolidado la idea de que el empleo, y más aún, el empleo de calidad, depende directamente de la formación. De la formación depende la cualificación profesional, la adaptabilidad del trabajador, la competitividad empresarial, y la riqueza productiva de un país.

Desde el Libro Blanco de Delors de 1993, pasando por la Estrategia de Essen, el Tratado de Ámsterdam y la Estrategia de Lisboa, la formación y el empleo ha constituido un punto clave de estudio y desarrollo, y la formación se presentará como el factor de crecimiento necesario de una sociedad en fase de transformación, como un factor que con su presencia o intervención es capaz de hacer reaccionar un conjunto de agentes, en este caso, el crecimiento, la competitividad y la cohesión social. Desde Europa se repiten sistemáticamente las exigencias de cambio acuciantes del sistema de formación de la sociedad europea desde 1993 hasta hoy, y la formación aparece como parte de un combinado necesario para resolver los problemas, como un sistema que comprenderá la política industrial y comercial de la Unión Europea, la política de investigación y la formación como aspectos básicos necesarios para crear un nuevo modelo de desarrollo. En este nuevo sistema social, político y económico, se relacionan de manera directa la formación con la actividad económica y la cohesión social.

El discurso político y social de la Unión Europea al respecto no ha cesado desde 1993, de tal manera que la política social y de empleo de la Unión Europea ha adoptado como objetivo prioritario la promoción del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, una protección social adecuada, el permanente diálogo con los interlocutores sociales y la lucha contra la exclusión, configurando una batería de aspectos que son la esencia de la Estrategia Europea de Empleo.

A medida que ha avanzado el desempleo, ha avanzado la preocupación en Europa por regular el factor empleo-formación, de tal manera que el discurso obliga a que esta política esté orientada a la creación de puestos de trabajo de calidad y de una visión del mercado laboral amplia, que permita su reforma y adecuación a los cambios del mercado, siendo además necesario que las mejoras que pueda producir el crecimiento sea generales, esto es, alcancen a toda la sociedad y también a todas las regiones de la Unión Europea, a fin de establecer un debate europeo productivo.

Se trata de combinar y relacionar de la manera más óptima posible la formación de los trabajadores y la productividad económica, para conseguir un mayor nivel de empleo y que este empleo sea de mayor calidad y duración. La persecución de ese ideal de pleno empleo, que además considere el empleo como algo más que la mera ocupación de un puesto de trabajo, sino un empleo digno y deseado, para el que una persona se prepara y en el que pone sus aspiraciones, parece hoy más una aspiración romántica que un objetivo posible, a la vista de la situación actual de la Unión Europea.

Las estrategias de empleo intentan reducir el desempleo y mejorar la calidad de los puestos de trabajo en la Unión Europea. Son dos ideas básicas que figuran en cualquier documento europeo sobre el empleo; la lucha contra el desempleo, y que el empleo existente y futuro

mejore su calidad. Obviamente, sin afianzar el primero, parece difícil conseguir el segundo.

Estas estrategias tienen su base en políticas sociales que se asocian en los últimos años a dos conceptos: la flexibilidad y la seguridad del empleo. De estos dos conceptos surge uno nuevo, el concepto de flexiguridad.

La flexiguridad hay que entenderla en un sentido amplio que incluya factores sociales, laborales, económicos, políticos... a fin de que su aparición en la normativa europea no sea pasajera, de tal manera que sea más una herramienta social que una herramienta puntual dedicada únicamente a flexibilizar horarios o despidos.

Podemos abarcar el término como un modelo organizativo del mercado de trabajo mediante el cual, y a través de políticas proactivas o intervencionistas por parte del Estado se alcance un mercado de trabajo *flexible*, en el cual quede garantizada la protección social de los trabajadores, a la vez que este mercado devenga más reactivo y competitivo, pero también más inclusivo.

Las estrategias de flexiguridad tienen por objeto reducir las tasas de desempleo y de pobreza en la Unión Europea y deben aplicarse según cuatro principios que se refuerzan entre ellos, y que son; la flexibilidad y la seguridad de los contratos de trabajo, la aplicación de estrategias

de aprendizaje a lo largo de la vida, la eficacia de las políticas activas del mercado laboral, y la modernización de los sistemas de seguridad social.

En nuestro país la flexiseguridad cobra hoy especial importancia dada la actual situación crítica de nuestro mercado de trabajo. Es difícil aventurar si el modelo de flexiguridad danés es capaz de constituir una estrategia válida para España, pero mientras tanto, habrá que ver si la política (económica) quiere ocuparse de ello. Para ello, basta con analizar las propuestas de los últimos años en términos de empleo y formación; la flexiguridad no es un vocablo que forme parte del vocabulario de nuestros políticos, pero tampoco de nuestros empresarios ni de los sindicatos.

3. El marco español

Desde el punto de vista de este estudio la relevancia jurídica radica en dos normas que son la normativa referida a la Cualificación Profesional de los Trabajadores y el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo.

La visión actual de la formación incluye la oferta de una formación que permita no sólo adaptarse a los cambios en el puesto de trabajo, sino también, -y de manera más importante-, a los cambios en el mercado de trabajo, procurando una formación multidisciplinar que provea de habilidades suficientes para poder hacer frente a todo tipo de

contingencias, especialmente a las crisis, mediante la movilidad y la adaptabilidad laboral.

De ahí que la anterior división entre formación continua y formación ocupacional, aquella que distinguía entre la formación para los trabajadores y la formación para los desempleados, se haya visto sustituida por la formación para el empleo, en un afán de que ambos conceptos vayan integrándose.

A partir del artículo 40 de la Constitución española, el Estatuto de los Trabajadores indica que *"En la relación de trabajo, los trabajadores tienen derecho: A la promoción y formación profesional en el trabajo, incluida la dirigida a su adaptación a las modificaciones operadas en el puesto de trabajo, así como al desarrollo de planes y acciones formativas tendentes a favorecer su mayor empleabilidad"*, artículo que consta de contenido tanto formativo como promocional, añadido por Ley 3/2012, y que incide en la importancia de la elaboración y ejecución de los planes y acciones para la formación.

Este punto del artículo 4 responde a uno de los principales objetivos de la reforma laboral de 2012, la creación de empleo. Esta creación de empleo, debía conseguirse, según la citada reforma, a través de la mejora de la empleabilidad y de la capacitación profesional.

Si bien no parece presentar problemas comprender en qué consiste la capacitación profesional, y su relación con la creación de empleo, la empleabilidad se presenta más complicada.

Si la aceptamos como el conjunto de destrezas que configuran la capacidad de acceder al empleo y de evolucionar según evoluciona un puesto de trabajo, o adaptarse mercado de trabajo, podemos deducir que todo cambio en la formación, actuará en la empleabilidad, y el trabajador que posea mayor empleabilidad tendrá una mayor facilidad de acceso al empleo.

Por otro lado, la empleabilidad se define en ocasiones como adaptabilidad, elasticidad, capacidad para el cambio, etc., pudiendo convertirse en simples medidas para el empleo. Y como medidas para el empleo, pueden dirimirse por la vía del decreto, y mediante políticas determinadas, afectar al empleo por su lado inverso, esto es, el despido.

A la vista de la reforma del año 2012 y la tasa de desempleo persistente, parece que en nuestro país la empleabilidad no ha sido entendida como la capacidad personal para acceder al mercado de trabajo, sino como el conjunto de herramientas capaz de conseguir que la tasa de desempleados baje. De esta forma, se confunde la

flexibilidad para la contratación y para el despido con la empleabilidad.

La Ley 56/2003, de Empleo, vino a sustituir la Ley Básica de Empleo de 1980. Dentro del capítulo dedicado a las políticas activas de empleo incluye un artículo que es de principal interés para nuestro estudio. Se trata de el artículo 26, sobre formación profesional para el empleo.

Se define el sistema de formación profesional para el empleo como un conjunto de iniciativas, medidas e instrumentos que pretenden dar respuesta a las necesidades personales y profesionales de inserción en el mercado de trabajo y contribuir a la mejora de la competitividad de las empresas. Estas iniciativas e instrumentos se desarrollarán a través de la formación de los trabajadores y de la acreditación de su cualificación.

Este sistema de formación para el empleo se desarrollará de acuerdo con los siguientes principios:

En primer lugar, el derecho a la a la formación profesional para el empleo y en la igualdad para el acceso de la población activa y de las empresas a la formación.

En segundo lugar establece la vinculación del subsistema de formación profesional para el empleo con el diálogo social, por ser éste el

instrumento más eficaz para dar respuesta a los cambios y requerimientos del actual mercado de trabajo y sistema productivo, con el fin de adecuar la formación a la realidad de las demandas actuales de la sociedad.

En tercer lugar, se sigue contando con la participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en el diseño y planificación del subsistema de formación profesional.

La ley 56/2003, de empleo, promueve las acciones formativas como aquellas dirigidas a la adquisición y mejora permanente tanto de las competencias como de las cualificaciones profesionales, y hace especial hincapié en la formación a lo largo de toda la vida de la población activa.

Este nuevo sistema de cualificaciones persigue reconocer y acreditar las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral o de vías no formales de formación.

Este proceso de cualificación permite varias cosas; en primer lugar, que trabajadores que apenas han cursado estudios de ningún tipo, pero tienen una amplia experiencia laboral en un campo concreto, puedan mediante la realización de determinados módulos, combinar su experiencia y estos estudios a fin de obtener un certificado de profesionalidad, lo que permite aumentar la formación y empleabilidad del trabajador, y por otro lado mejorar la oferta de las acciones formativas según la demanda del mercado de trabajo.

En segundo lugar, permite que los trabajadores que hayan accedido puesto de trabajo poseyendo una titulación previa, puedan incrementar su formación tomando parte de nuevas ofertas formativas que sumadas a su experiencia laboral, les provean de certificados de profesionalidad que aumenten sus oportunidades de aprendizaje, su adaptabilidad al mercado de trabajo y el acceso al empleo.

La cualificación profesional es uno de los mayores pasos que en el apartado de formación hemos podido experimentar en España, y específicamente en el apartado de la formación que nos ocupa: la formación para el empleo.

Por cualificación profesional entendemos el conjunto de competencias profesionales con significación para el empleo, adquiridas a través de un proceso formativo formal o no formal, objeto de evaluación y acreditación.

Como sistema integrador y estructural de las cualificaciones profesionales, aparece el Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación profesional, que es el conjunto de normas y procedimientos destinados a promover y desarrollar la integración de las ofertas de la formación profesional, impulsar la evaluación y acreditación de las correspondientes competencias profesionales, para favorecer el desarrollo profesional y social de las personas y

cubrir las necesidades del sistema productivo y regular y ordenar qué es una cualificación, cómo se identifica y define, cómo se adquiere y cómo se evalúa, reconoce y acredita.

El sistema se regula principalmente por la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y la Formación Profesional, y el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, y se instrumentaliza mediante el Catálogo nacional de Cualificaciones profesionales, que ordena las cualificaciones profesionales susceptibles de acreditación y reconocimiento, identificadas en el sistema productivo en función de las competencias apropiadas para el ejercicio profesional.

Frente a la formación profesional reglada, la formación para el empleo, o cualquier formación, sea cual sea, o incluso la mera experiencia laboral, pasan a formar parte del aprendizaje permanente. Este acceso universal posibilita que frente a posibles fallos en el acceso a la formación, o bien por circunstancias del trabajador que carece de formación, exista la opción real para el trabajador de recuperar, o adquirir, un estatus de trabajador con una cierta titulación en forma de certificado, deviniendo en trabajador cualificado. Pero además, permite que trabajadores sin formación, debido a que su actividad no existía como parte de la oferta formativa ni reglada ni no reglada, puedan, mediante su experiencia laboral y

ciertos requisitos de evaluación, alcanzar un estatus de trabajador formado y poseedor de un certificado de profesionalidad que aumenta su empleabilidad, especialmente en su sector de mercado.

En cualquier caso, se trata de potenciar y fomentar el empleo, o como expresa la Ley Orgánica 5/2002, *hacer realidad el derecho al trabajo*, ya que la cualificación profesional sirve tanto a los fines de calidad de vida de las personas como a los de la cohesión social y económica, y a fin de responder a las demandas sociales y económicas, y tal como recoge el artículo 1 de la Ley Orgánica 5/2002, la oferta de formación pretende que los fondos públicos favorezcan la formación a lo largo de toda la vida del trabajador, siguiendo el espíritu europeo en materia de fomento de empleo y los principios constitucionales.

4 El Real Decreto 395/2007

Durante trece años las dos modalidades de formación, -continua y ocupacional-, constituían la formación para el empleo en España.

Con el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, esta situación cambia y se regula el Subsistema de Formación Para el Empleo, que integra ambas modalidades de formación en una única categoría, -formación profesional para el empleo,- con la pretensión de mejorar el sistema

de formación y alcanzar el equilibrio entre la oferta formativa y la demanda del mercado de trabajo.

Este Real Decreto trae causa también de determinados cambios normativos importantes que era necesario incorporar al nuevo sistema de formación profesional para el empleo, como son la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, y de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo. Es además, una ley que recoge el espíritu y el dictado de la Unión Europea, cuya consideración acerca del aprendizaje permanente es esencial en la lucha contra el desempleo, ya desde la Estrategia de Lisboa.

Este Real Decreto considera, además de la formación necesaria para adquirir competencias específicas para un sector productivo, o formación de ese determinado sector pero dirigida a trabajadores que ya son parte de ese sector y que la recibirían no como un arma para acceder al sector sino como una mejora dentro del mismo, -esto es, formación para la readaptación o mejora-, otro tipo de *derecho* a la formación, al permitir que la oferta formativa contemple formación dirigida a trabajadores que no tienen nada que ver con la materia a impartir. Se basa el espíritu de la ley en que esta adquisición de competencias nuevas, o ajenas al sector productivo del trabajador que las realice producirá una mayor y más fácil movilidad y adaptabilidad

al mercado de trabajo en tiempos de crisis y a impulsar la movilidad laboral.

El Real Decreto 395/2007 definirá el subsistema de formación profesional para el empleo como el "*conjunto de instrumentos y acciones que tienen por objeto impulsar y extender entre las empresas y los trabajadores ocupados y desempleados una formación que responda a sus necesidades y contribuya al desarrollo de una economía basada en el conocimiento*".

Los fines de la formación profesional para el empleo son, en primer lugar, favorecer la formación a lo largo de la vida de los trabajadores, independientemente de si son trabajadores en activo o desempleados. En segundo lugar, proporcionar a los trabajadores los conocimientos que demandan las competencias profesionales que el mercado de trabajo y las empresas demandan, de tal manera que mercado de trabajo y oferta formativa se mantengan en equilibrio.

En tercer lugar, la mejora de la productividad de las empresas y también su competitividad, al proveer a sus trabajadores de los conocimientos necesarios, lo cual tiene como consecuencia directa el aumento de la empleabilidad de los trabajadores.

En cuarto lugar, promover la mejora de la empleabilidad de los trabajadores, especialmente de aquellos con mayor dificultad de inserción laboral o incluso de mantenimiento del empleo.

Por último, se recoge la promoción de las competencias profesionales, sea cual sea su forma de adquisición (formal o no formal, o por experiencia laboral), para que sean objeto de acreditación, en desarrollo del Sistema de Cualificaciones.

Este subsistema de formación profesional para el empleo se estructurará en torno a tres grandes grupos de formación; la formación de demanda, la formación de oferta y la formación de alternancia con el empleo.

La formación de demanda comprende las *"acciones formativas de las empresas y los permisos individuales de formación financiados total o parcialmente con fondos públicos, para responder a las necesidades específicas de formación planteadas por las empresas y sus trabajadores"*, y responde a necesidades específicas de formación de las empresas y de sus trabajadores.

La formación de oferta viene a reunir la anterior oferta formativa consistente en formación continua (la dirigida a trabajadores en activo) y formación ocupacional (formación dirigida a trabajadores desempleados). Es una formación que, dependiendo de sus beneficiarios, se divide en una formación profesional para el empleo estructurada en planes de formación dirigidos prioritariamente a los trabajadores ocupados o bien a los trabajadores desempleados.

Tiene por objeto atender a los requerimientos de productividad y competitividad de las empresas, y por otro lado, a las aspiraciones de promoción profesional y desarrollo personal de los trabajadores. De esta forma se intenta asegurar el equilibrio entre demanda y oferta competencial en el mercado de trabajo, a la vez que un eficiente -y cualificado- desempeño de cada profesión, pero también que se aumente la empleabilidad.

La integración de las antiguas formación continua y formación ocupacional (formación para trabajadores ocupados y formación para trabajadores desempleados, respectivamente) en una única formación, que ya el título de la ley llama formación profesional para el empleo, responde -entre otros aspectos-, a romper la barrera entre trabajadores en activo y entre trabajadores desempleados, de tal forma que pueda establecerse una perspectiva de pleno empleo que garantice la cohesión social.

5.- El Real Decreto 4/2015

Este decreto no deroga -al menos de momento- el actual sistema de formación profesional para el empleo, pero sí añade algunos cambios. Su función u objetivo principal estriba en la regulación de la planificación y especialmente de la financiación de la formación profesional para el empleo. El contexto económico y social actual ha

desembocado en este nuevo real decreto. Estando el país inmerso en una crisis grave, el gobierno ha querido incluir novedades que resulten eficientes para una mejor formación, y mayor lucha contra el desempleo.

Con estas premisas, el actual decreto ley inicia una reforma del sistema con la intención de garantizar el interés general y la estabilidad que el sistema precisa, con el fin de alcanzar cuatro objetivos estratégicos clave:

- La garantía del ejercicio del derecho a la formación de los trabajadores, empleados y desempleados.

- La contribución efectiva de la formación a la competitividad de las empresas.

- El fortalecimiento de la negociación colectiva en la adecuación de la oferta formativa a los requerimientos del sistema productivo.

- La eficiencia y transparencia en la gestión de los recursos públicos, cuya causa viene de la actual situación de la formación en Andalucía y de la pretensión -basada en su condición liberal- del actual gobierno a convertirse en el detentador de la formación profesional para el empleo en España.

Será necesario que pasen varios ejercicios para comprobar el funcionamiento de este nuevo Real Decreto. En todo caso, el objetivo primero de la formación es procurar un mayor nivel de empleo que

tienda a la plena ocupación, y además, fomentar una política efectiva de empleabilidad. Este real decreto nace incompleto, porque deja demasiado abierto su desarrollo, y aún presentándose como urgente aplaza su actividad excesivamente. Este aplazamiento obedece a la actual situación política y social en España. La inestabilidad política que parece preverse puede producir que este nuevo ejercicio quede vacío de formación profesional para el empleo, con un nuevo real decreto inoperativo, y que podría desaparecer si el signo político cambia en los próximos meses.

8.2.- Un breve análisis.

He analizado en este trabajo la evolución de la Formación Profesional para el Empleo desde 1978 hasta el primer trimestre del año 2015. Nuestro sistema tal y como ahora lo entendemos comienza en realidad en 1992, hace 23 años, con el I Acuerdo Nacional de Formación Continua, que en un principio desarrolló un sistema de gestión bipartita entre sindicatos y patronal. El año 2.000 supuso la incorporación de la Administración a este sistema, que cuajó en la Fundación Tripartita en 2004, ente que ha colaborado con el Servicio Público de Empleo Estatal en la gestión de las iniciativas de formación que componen el Subsistema de Formación para el Empleo hasta abril de 2015, fecha en la que la nueva Fundación Estatal para la Formación

en el Empleo comenzará a desarrollar el nuevo sistema regulado por Real Decreto 4/2015.

Durante estos 23 años, la formación en España ha tenido siempre dos variantes principales: la formación continua y la formación ocupacional, diferenciadas en virtud de los sujetos a los que prioritariamente ha ido dirigida, y que aún hoy continúan, y continuarán, a la vista del actual decreto. La gestión y planificación de los fondos públicos, y especialmente de la cuota de formación, que en un principio correspondió a los agentes sociales, se traslada ahora a las diferentes administraciones, en lo que el gobierno ha calificado como una medida necesaria para la eficacia del sistema, pero que ha sido consecuencia también de dos factores: una crisis acusada con la cuota más alta de desempleo jamás vivida en España, y una corrupción sangrante que ha enriquecido bolsillos particulares con dinero dirigido a cursos que jamás se dieron.

Con estos tintes, la formación profesional para el empleo en España ha desembocado en un nuevo proyecto, aún por concretar y reglamentar, cuya eficacia aún nadie puede prever.

La formación como medida para hacer frente al empleo es hoy en día reconocida por todos los gobiernos europeos, y desde Europa hace décadas que se incide en este aspecto, cada vez con más ímpetu, situando a la formación como arma esencial para luchar contra el

desempleo. Desde el Libro Blanco de Delors, pasando por el consejo de Lisboa, hasta el Plan de Empleo establecido hasta el año 2020, la formación se esgrime como necesaria, y el desempleo como objetivo a abatir.

Sin embargo, todos estos años de grandes palabras no han conseguido que en nuestro país la situación cambie. La tasa de paro continúa, la deuda pública supera el 100% del PIB anual, y las previsiones no son positivas. Al contrario.

La formación ha contado con métodos para su mayor efectividad, como el loable sistema de cualificaciones, que permite a trabajadores no cualificados gozar de un certificado y habilidades específicas para determinadas necesidades del mercado, se ha arropado a la formación con dos nuevos vocablos, empleabilidad y flexiguridad, a fin de implantar una cultura de la formación *social*, más allá del trabajador y de la empresa, y se han alabado de ellas, por un lado la necesidad de flexibilizar el mercado de trabajo, pero aumentando la seguridad del trabajador, que en nuestra realidad sólo ha quedado en la flexibilidad, y por otro se ha elevado a la empleabilidad como el mayor bien que hoy día podemos poseer en esta nuestra sociedad de la información. El grado de empleabilidad es el grado de felicidad y de integración social, y esa empleabilidad se supone aumentada a medida que aumenta la formación. Y toda esta niebla unamuniana -si se me permite el calificativo-, parece ser la gran preocupación de determinados gobiernos, en aras de una cohesión social que comienza

a flaquear, y que se divide en trabajadores en activo y trabajadores desempleados, y a menudo entre trabajadores formados y no formados, y siempre entre ciudadanos con escasa o nula formación, grupo este último que debería disminuir pero que permanece y cronifica poco a poco, de manera increíble en nuestra sociedad del siglo XXI.

Nuestro ordenamiento jurídico se impregna de un sinnúmero de disposiciones relativas a estos términos; desde la Constitución, el Estatuto de los Trabajadores, la Ley de Empleo, el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, el subsistema de Formación Profesional para el Empleo, y en cada autonomía, planes como el PAVACE valenciano, órdenes y reglamentos de desarrollo sobre la formación, consejos, reuniones, mesas de expertos y demás... que periódicamente y desde hace 23 años han ido evolucionando hacia un modelo que ha conseguido dar formación a muchos trabajadores, pero que no ha podido resolver el problema. El problema de adecuar el crecimiento con la tasa de desempleo. Parece que en la realidad, el mundo avanza, la tecnología avanza, Europa crece y desarrolla sistemas financieros, empresariales, productivos, sanitarios... mejores, pero esta mejora no es real; las bolsas de pobreza, inmigración, paro y analfabetismo también crecen, demostrándonos que el sistema está creciendo sólo para unos, y que otra parte no puede acceder a él.

La capacidad de crecimiento económico y tecnológico de Europa no coincide con la capacidad de crear empleo, es como si *sobrara* población, como si un 25% de la población no fuera necesaria para que una economía fuerte y sólida como la europea avanzara. Desde todas las normas sobre formación se busca ese pretendido equilibrio entre oferta formativa y necesidades del mercado, pero la realidad parece repetir una y otra vez que el mercado, para funcionar, no necesita más. A fuerza de repetir que es primordial para la eficacia de la formación encontrar el equilibrio entre oferta formativa y demanda del mercado, deberíamos comenzar a entender que esta coincidencia no es posible con nuestro sistema actual de producción, y que el problema, el equilibrio a buscar, es el equilibrio *social* entre demanda ciudadana y mercado de trabajo. No se trata de adecuar el trabajador al mercado de trabajo, sino de adecuar el mercado de trabajo a la sociedad actual. Mientras este pensamiento no sea tenido en cuenta, la formación no será esa arma poderosa, y la empleabilidad dependerá de los picos y valles de un sistema económico en el que el trabajador sólo es un peón.

Nuestro subsistema de Formación Profesional para el Empleo, regulado por el Real Decreto 395/2007, ha sido el encargado de coexistir en dos momentos muy diferentes, una época de bonanza en la que los agentes sociales disponían de dinero casi ilimitado para llevar a cabo la oferta formativa, que crecieron, y ampliaron o abrieron

centros de formación por todo el territorio nacional, con instalaciones bien equipadas y en los que todo lo que se pedía se obtenía. La formación se convirtió pronto en un gran pastel, del que los sindicatos y la patronal, más las empresas intermediarias, conseguían beneficios exagerados. Incluso los docentes de esos cursos tenían sueldos que superaban en mucho los de cualquier alto cargo público. El segundo momento que ha vivido este Real Decreto comenzó hace 4 años, los cursos se redujeron, los sindicatos paralelamente comenzaron a poner en marcha expedientes de regulación de empleo, todos los sueldos disminuyeron, y los gestores de estas entidades comprobaron que no es lo mismo gestionar una empresa que recibe dinero cada año, a gestionar una empresa que necesita buscar más ingresos para sobrevivir. Así que empezaron a menguar, a despedir trabajadores, a impartir menos cursos, y el dinero en equipamiento se suprimió.

Esta necesidad de supervivencia es la que ha llevado a sindicatos y patronal a aceptar la última norma que va a marcar la formación -y tal vez el empleo-, en los próximos años, un decreto que como hemos visto aprieta pero no ahoga, -el gobierno no ha querido llegar demasiado lejos, y menos en un año de elecciones-, pero que proviene de un gobierno liberal con mayoría absoluta, radicalmente distinto al gobierno del PSOE que durante años inyectó en UGT y CCOO, principalmente, miles de millones para el desarrollo de la formación, sin controles ni exigencias, permitiendo ciertamente situaciones

irregulares, que ahora están apareciendo y produciendo consecuencias en todo el territorio nacional.

Y este es el momento de hoy, en el que a la vez que se aprueba un real decreto que en su exposición de motivos apuesta por una formación para todos, de calidad, digna, y para toda la vida, eleva las tasas universitarias apartando a personas sin recursos, dificulta la educación pública en detrimento de una educación privada de pago, y todo ello, en nombre de la deseable competitividad de nuestra economía, y de la necesaria mejora de la empleabilidad.

Como intentaré exponer en el siguiente apartado, las palabras grandilocuentes no crean empleo, la formación por sí sola no crea empleo. Es necesario cambiar el mercado para adecuarlo a la demanda social, y esa demanda no puede ser sólo de los desempleados, esa demanda es obligación de todos.

8.3.- Una valoración personal.

A lo largo de este estudio he analizado una parcela propia y concerniente al trabajador y a la empresa, y consecuentemente parte inseparable del Derecho del Trabajo, que recibe el nombre de

formación. Esta parcela, derecho legítimo de todo ser humano,³⁶⁸ se ha analizado en este trabajo desde un primer momento respecto al empleo, o mejor dicho, -y desafortunadamente-, respecto al *desempleo*.

Desde los primeros acuerdos nacionales sobre formación, la perspectiva europea sobre la formación, el sistema actual de formación profesional para el empleo y la reforma recién aprobada, la formación y el empleo parecen caminar juntos, en una senda política y social que actualmente parece tener muy claro qué decir y como debe regular, qué conclusiones sacar y qué recomendaciones y directrices apuntar, pero que en la realidad -al menos en la nuestra-, no está consiguiendo los frutos deseados.

Los elementos clave del sistema que aquí se ha estudiado, han sido, por un lado, las necesidades del mercado de trabajo, relacionadas con la competitividad empresarial y la -parece ser- necesaria relación de equilibrio con la oferta formativa.

Así, el sistema debe procurar estudiar, analizar, prever y aprehender un sistema productivo, el *mercado de trabajo*, a fin de que la oferta formativa se adecúe a lo que este mercado pide.

³⁶⁸Declaración de Derechos Humanos, artículo 26.

El mercado *necesita*, ergo los trabajadores se deben formar conforme a esa necesidad.

Desde Europa, en la normativa anterior y en la actual, en todas las premisas de sindicatos, patronal y gobiernos, la adecuación de la oferta formativa a las necesidades del mercado es premisa sine qua non. No voy yo a negar aquí, pues no tengo autoridad para ello, el sentido utilitarista de nuestra sociedad, especialmente de nuestro *mercado de trabajo*. Personalmente, hace más de 30 años decidí estudiar derecho, porque era una carrera "*con muchas salidas*", o cómo ahora diríamos, con un alto grado de *empleabilidad*.. Veinte años después, abandoné el derecho y cambié totalmente mi actividad, por aquello que realmente me *gustaba* desde siempre. Cada año imparto clases a una media de 200 alumnos, cada uno con una profesión, estudios, ingresos y formación diferente, y es fácil constatar que el sentido de lo útil, -siempre dentro de una mínima inclinación, claro-, domina a las personas, pero también causa desencantos con los años, al margen de los logros que uno consiga. Trabajar en lo que a uno le gusta, es hoy un doble lujo, por encima aún del privilegio de tener un trabajo.

Este sentido de la sociedad actual, economicista y liberal, -propio del sistema en el que vivimos, capitalista y competitivo-, es el que informa la Formación en su gran parte, así que frente a ese equilibrio entre

necesidad del mercado de trabajo y oferta formativa, entre esa suprema importancia de la competitividad de las empresas, y la brutal presión que supone la obligación de alcanzar, poseer y mantener una cota de empleabilidad mínima, las necesidades de los trabajadores se transforman, y pasan a depender de las necesidades del mercado de trabajo, que en realidad no es más que otra manera de hablar de los detentadores del capital, y de aquellos que gobiernan.

No pretendo aquí dejar en líneas una diatriba romántica sobre el papel del trabajador y el papel del mundo en el que se mueve, ni arremeter con el estilo del anarquismo colectivista contra el capital y el mercado, pero sí exponer mi opinión acerca del enfoque que sobre la formación opera en nuestro país, y que considero equivocado.

El enfoque, estrategia o punto de vista bajo el que se despliega la formación en nuestro país, no tiene como primer informador o deseo el trabajo digno, ni tampoco el desarrollo integral de la persona, ni contempla la empleabilidad a largo plazo, y ni siquiera opera siempre según el todopoderoso mercado. La formación en nuestro país lo es bajo la óptica del Desempleo. Es esta falta de empleo y no el cuidado del mismo la más importante premisa de cada acuerdo, decreto, o consejo. Todos ellos comienzan incidiendo en el empleo (que es la manera positiva de decir que es necesaria la lucha contra el desempleo), y así, nuestro sistema se denomina *Formación Profesional para el Empleo*. Así, la *Estrategia Europea de Empleo*, el *Plan de*

Empleo 2014-2020, el Pacto por el Crecimiento y el Empleo, los Programas públicos de Empleo, y nuestro último R.D. incide en el objetivo del empleo desde su primer párrafo y a lo largo de todo su articulado. El discurso político actual tiene al empleo como punto primordial -en pugna con la corrupción, aunque pueda parecer increíble-, y la demanda social más importante es... el empleo.

Así que resulta difícil no plantearse, y máxime cuando uno realiza un trabajo sobre formación, -y siendo formador-, si podemos hablar de formación al margen del empleo, o si por el contrario, la formación parece cobrar sentido cuando falta el empleo, o, por ser algo más exactos, cuando se *echa en falta*. En la primera década del siglo XX, España vivió un boom inmobiliario, en el que un ingente número de trabajadores sin formación ni capacitación, accedían fácilmente al mercado de trabajo a cambio de altos sueldos. En aquella época, las entidades de formación -hablo de nuestra comunidad autónoma-, realizaba búsquedas exhaustivas de alumnos para poder llenar cursos de formación ocupacional, que si no se completaban no se realizaban, y consecuentemente eran subvenciones perdidas, cursos no realizados, alumnos no formados, etc. Puedo constatar que el deseo de realizar cursos de formación era bajo, porque lo he vivido. Aún así, se impartía mucha formación, en gran parte dedicada a trabajadores (formación continua). Los cursos de formación ocupacional, (dedicada a desempleados) eran cubiertos en muchas ocasiones con

desempleados titulados, bien universitarios o procedentes de la formación profesional reglada.

Hoy, 10 años después, los cursos para desempleados se saturan, y una gran parte de los asistentes no tiene titulación, a menudo manejan el ordenador a un nivel mínimo muy básico, y su nivel de empleabilidad es muy bajo. Superan a los titulados -que también los hay-, en un gran porcentaje. Los mismos cursos, los mismos docentes, las mismas personas.... y sin embargo se ha pasado de un sistema en el que participaban los titulados y los no titulados trabajaban, a un sistema en el que todos quieren participar en la formación, y pocos trabajan. Así, habría que preguntarse porqué los trabajadores buscan la formación, y en mi opinión, la mayoría lo hace *por necesidad, o por hacer algo*.

Existen trabajadores que mantienen interés en mejorar sus habilidades y actualizar constantemente sus conocimientos en relación a su ocupación, pero no son la mayoría, y sólo lo hacen cuando saben que esa formación complementaria que reciben va a repercutir directamente sobre su currículum, mejorándolo. Salvo cursos transversales que se correspondan con las preferencias de cada uno, que usualmente no guardan relación con la ocupación habitual, el trabajador que actualmente busca la formación lo hace porque se encuentra en desempleo, pero no desea esta formación. El aumento

de la tasa de desempleo ha disparado la demanda de cursos de formación, demostrando que la mayor parte de los trabajadores, cuando tiene un puesto de trabajo que bajo su perspectiva tiene visos de estabilidad, no alberga preocupación por la formación, lo cual demuestra que *la cultura de la formación* no está, ni mucho menos, extendida en nuestra sociedad.

Mis conclusiones, que baso en mi experiencia y en la observación de la realidad en la formación en los últimos años, es la siguiente:

-Sólo un mínimo de trabajadores no titulados se forma mientras tiene un empleo. Es el desempleo el que los empuja a formarse. Mientras la seguridad en el trabajo es aparente, no acceden a la formación.

-Los trabajadores no titulados en activo, buscan en todo caso cursos transversales, no relacionados con su trabajo.

-Los trabajadores titulados en activo buscan principalmente cursos transversales cuyos contenidos no corresponden con su ocupación.

-Los trabajadores titulados en desempleo buscan activamente cursos relacionados con sus estudios, para aumentar su currículum, mejorar su empleabilidad, y no estar ociosos.

-Una parte mínima de trabajadores busca -mientras está activo- cursos de formación relacionados con su ocupación.³⁶⁹

-La formación obligatoria en las empresas no es del agrado de los trabajadores, además de realizarse habitualmente a última hora de la tarde, o sábados por la mañana. Esto sucede tanto en trabajadores con escasa o nula formación, (cursos de prevención de riesgos para trabajadores de la construcción) como en trabajadores de nivel universitario, (cursos de derecho fiscal para trabajadores de banca, por ejemplo).

-El mayor grado de satisfacción y utilidad que se percibe es el de jóvenes que nunca han trabajado, cuando realizan cursos muy específicos, como mecánica en automoción, pintura en automoción, energía solar, etc., ya que son materias vocacionales y estos alumnos provienen de situaciones de fracaso escolar, y no han podido realizar de manera oficial cursos de estas ramas, aunque es habitual que accedan obligados por sus progenitores.

³⁶⁹Pongo aquí un ejemplo real de esta situación: Durante años apenas unos pocos trabajadores del desaparecido Canal9 accedieron a cursos de fotografía digital, tratamiento y edición digital de imágenes, etc. Cuando C9 cerró, se produjo un aluvión, que curiosamente, ha cesado y casi desaparecido un año después, y que estoy seguro retornará dentro de un año, cuando la prestación por desempleo acabe para estos trabajadores.

Así, hemos pasado de un sistema de formación que se desarrollaba en un país en el que el paro no era problema, y en el que había que buscar desempleados para llenar los cursos de formación ocupacional, a un contexto en el que el paro acucia, y son los desempleados los que saturan los cursos de formación.

Pero además, el contexto es radicalmente distinto, pues en las épocas de bonanza hay dinero para formación y se imparten -o programan- numerosos cursos, mientras que en épocas de crisis, que es cuando más formación demandan los trabajadores, los recortes obligan a reducir la oferta formativa. A groso modo, y sin datos constatables que pueda aquí exponer, estimo que la oferta formativa actual es un 80% menor que la de hace diez años, y sin embargo, la formación y el empleo ocupan ahora un lugar preponderante en la política social y económica, y hace diez años simplemente *fluía*.

El discurso político actual -en nuestro país y desde el gobierno-, se resume en la idea de que la austeridad y las reformas han creado, o están dando paso, a las condiciones capaces de recuperar el empleo, mediante los sacrificios hechos, mediante los impuestos subidos, y mediante *la formación*.

Es difícil no mantener un cierto grado de escepticismo e incredulidad acerca de este binomio formación-empleo, que parece tener lugar en

lo que hoy se denomina "Sociedad de la información", pero no "*Sociedad de la formación*", y que creo funciona bajo un gran paraguas llamado desempleo, cuyo tamaño es el que parece mover a las políticas económicas y sociales, pero que a la vista de la realidad, no parece afectar por igual a todos.³⁷⁰

Desde hace varios años se bombardea al trabajador con la idea de flexibilidad, idea según la cual ya no sirve el clásico modelo en el que un trabajador era ebanista, o electricista, o mecánico, toda la vida. Ahora hay que ser flexible, y mediante la formación, poder *saltar* por varios sectores diferentes a lo largo de la vida. Curiosamente, no se prodiga la flexibilidad de los médicos, de los ingenieros, o de los arquitectos... estos trabajadores, y los sabios que propugnan la flexibilidad, sí mantienen un puesto único a lo largo de su vida. ¿Se puede variar tanto como se quiera de puesto de trabajo y poseer unos conocimientos suficientes de una materia? ¿Tiene esa capacidad de aprendizaje tan elevada cualquier persona? Sinceramente creo que cualquier trabajador elegiría, si pudiera, la opción de permanecer en un sector toda su vida, en una misma ocupación, a fin de poseer *seguridad*. La flexibilidad puede servir en trabajos con poca cualificación, o permitir uno o dos cambios en toda una vida si se trata de trabajos más cualificados, no más.

³⁷⁰ "Los ricos españoles, un 3,5% más ricos en 2014" Diario *El Mundo*, 31/12/2014.

Con todo esto quiero expresar mi opinión, que es la siguiente: las ideas que se lanzan o promueven sobre el empleo, y que afectan tarde o temprano al trabajador, provienen de personas que no tienen problemas de desempleo.

Son un mensaje constante y repetitivo de que hay que cambiar la cultura económica y social. En el fondo, se trata de que el trabajador tenga algo que decir, y que su opinión sea tan válida y pese tanto como la de los empresarios y la de las políticas sociales y económicas.

La grandilocuencia en las palabras, el *emprendimiento*, la *flexibilidad*, la capacidad para generar riqueza en una *economía moderna*, el *dinamismo económico*... y así hasta un largo etcétera, son absolutamente inútiles cuando el sistema no atiende a *las personas*.

A la Formación le ocurre lo mismo, no puede producir sino se siembra en el lugar apropiado, y este lugar es la sociedad, el conjunto de la sociedad, no el mercado de trabajo.

Si nuestros sistemas de formación profesional para el empleo han ido clasificando al formación en determinadas categorías -continua y ocupacional, prioritaria para desempleados o para trabajadores en activo-, de tal manera que la distinción siempre ha correspondido a la situación de *desempleo o empleo*, y en base a esta situación del beneficiario se ha planificado, gestionado y ofertado una determinada formación, quizá sea el momento de eliminar la distinción según la

situación laboral del trabajador, y establecer un modelo formativo que atienda a una formación para la capacitación, una formación para la promoción laboral, y una formación para el desarrollo personal, de tal manera que cada trabajador pueda acceder indistintamente a una formación de capacitación -la que permite acceder al mercado de trabajo, pero también contiene un factor de movilidad en el mercado de trabajo, una formación de promoción laboral, que integre la formación necesaria de adecuación y evolución al puesto de trabajo y al cambio tecnológico, y una formación de desarrollo personal, transversal e intersectorial, capaz de comprender el incremento de la empleabilidad y acceso al mercado de trabajo, la promoción laboral y las aspiraciones -en su más amplio sentido-, del trabajador.

9.- Anexo

Se incluye en este anexo la Ley 30/2015 de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación profesional para el empleo en el Ámbito Laboral. Este último cambio legislativo trae causa del Real Decreto-ley 4/2015, de 22 de marzo, para la reforma urgente del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral, ya estudiado en el capítulo 7 de este trabajo.

Al igual que el citado Real Decreto , la ley 30/2015 consagra desde sus primeras líneas la importancia de la formación profesional para el empleo como parte esencial y necesaria en la recuperación económica de nuestro país, a la vez que establece la directa relación entre formación y empleabilidad, aspecto que se ha repetido a lo largo de este estudio en todos los capítulos.

La necesaria anticipación a las necesidades del mercado de trabajo vuelve a aparecer -en lo que ya es una constante-, en aras de una ideal consecución de equilibrio entre oferta y demanda de cualificaciones, que permita optimizar la formación y el empleo. La norma valora la gestión compartida que ha existido entre la Administración y los interlocutores sociales en los últimos 20 años, aunque señala las debilidades de este sistema³⁷¹ -cómo era de esperar-, y señala

³⁷¹ Ya se ha comentado a lo largo de este estudio la importancia que los casos de corrupción en la Formación Profesional para el Empleo , localizados principalmente en Andalucía, han supuesto. Tanto el Real Decreto 4/2015 como esta novísima ley 30/2015, reservan gran parte de sus contenidos al control de los fondos, fiscalización y funcionamiento de la formación,

explícitamente la "existencia de ineficiencias que deben abordarse de manera urgente".

Si bien esta dedicación a debilidades e ineficiencias se basan en las necesidades formativas y productivas, se resalta la deficiente coordinación del conjunto del sistema -esto es, la relación entre Administración , organizaciones empresariales, sindicatos y entidades gestoras, (que habitualmente han sido ramificaciones de estos últimos), y se critica la escasa vinculación de la formación profesional para el empleo con la realidad del tejido productivo, así como la falta de una evaluación continua del papel y resultados de la formación profesional para el empleo y una definición poco eficiente - o indefinición-, del papel de los agentes implicados en el sistema, en clara alusión a las entidades de gestión de la formación profesional para el empleo que hasta ahora, son o dependen de sindicatos y organizaciones empresariales, como se ha dicho.

No duda la nueva norma en establecer una relación directa entre la actual crisis y la elevada tasas de paro con las carencias del actual sistema de formación profesional para el empleo, confiriendo a la nueva normativa el necesario e ineludible oportunismo para la adecuación de la sociedad actual a un nuevo marco de empleabilidad

gestión de los recursos, y sanciones. La *nueva* formación profesional para el empleo , sea la que se propugna desde este gobierno, o sea desde el previsiblemente nuevo gobierno, va a dedicar, sin duda alguna, muchos de sus esfuerzos a conseguir transparencia y eficiencia en la gestión de los fondos para la formación profesional para el empleo.

que encaje con las nuevas condiciones del mercado de trabajo, a fin de avanzar en el proceso de recuperación económica iniciado.

Esta reforma promueve cuatro objetivos estratégicos,³⁷² la garantía del ejercicio del derecho a la formación de los trabajadores, empleados y desempleados, en particular, de los más vulnerables; la contribución efectiva de la formación a la competitividad de las empresas; el fortalecimiento de la negociación colectiva en la adecuación de la oferta formativa a los requerimientos del sistema productivo, así como la eficiencia y transparencia en la gestión de los recursos públicos, en la línea de la normativa anterior, y -cómo es habitual en estos momentos-, con especial atención a la *transparencia en la gestión de los recursos públicos*, esto es, con una especial dedicación a la corrupción, cuyo brazo parece alcanzar todos los sistemas que participan de fondos públicos, y que en la formación profesional para el empleo se pretende eliminar. Este apartado tiene sin duda un gran peso en la norma, que prevé el refuerzo del control y capacidad sancionadora y la creación de una Unidad Especial de Inspección adscrita a la Autoridad Central de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Se divide la ley 30/2015 en seis capítulos. El primero de ellos, capítulo de disposiciones generales, dedicado al objeto y fines del sistema de

³⁷² Aspectos recogidos en el *Acuerdo de propuestas para la negociación tripartita para fortalecer el crecimiento económico y el empleo*, firmado el 29 de julio de 2014 entre el gobierno, CCOO, UGT, CEOE y CEPYME.

formación profesional para el empleo, en la línea del ya estudiado Real Decreto 4/2015, en el que se establecen los fines básicos del sistema. Estos son, en primer lugar, favorecer la formación a lo largo de la vida de los trabajadores, principalmente para mejorar sus competencias profesionales y sus itinerarios de empleo y formación, esto es, la empleabilidad personal de los trabajadores.

En segundo lugar, y como continuación de la empleabilidad personal y su repercusión en la sociedad y el mercado de trabajo, contribuir a la mejora de la productividad y competitividad de las empresas. Se contempla -era obvio-, la intencionalidad -que no garantía-, en la mejora de la empleabilidad de los trabajadores con mayores dificultades de mantenimiento del empleo o de inserción laboral.

En tercer lugar, "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". Este es el deseo que ya se expresaba en el Real Decreto 4/2015 , y que debería permitir una anticipación a las necesidades del mercado de trabajo. Su aplicación y frutos, en todo caso, está por ver.

En cuarto lugar, la acreditación de las competencias profesionales, que ya regula la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de Junio, de Las Cualificaciones y de la Formación Profesional, y por último, "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", aspecto que va a dar mucha importancia a la formación *online*, o "teleformación", pero cuya implantación y garantía de accesibilidad habrá que ver, máximo en nuestro país, en el que los costes de accesos a Internet se sitúan como los más caros de Europa, y en el que son prácticamente inexistentes puntos gratuitos de conexión a Internet.

La consecución de estos fines se basa en los principios de igualdad de acceso a la formación, la anticipación a los requerimientos del mercado de trabajo, (que no a los requerimientos de los trabajadores), la unidad del mercado de trabajo y la libre circulación de los trabajadores en las acciones formativas.³⁷³ Se reconoce el diálogo social y al negociación colectiva como instrumento de desarrollo del sistema de formación profesional para el empleo, y la participación de los agentes sociales en el diseño, planificación y evaluación de la oferta formativa. En todo caso, la gestión de los fondos para la formación, que ha correspondido los citados agentes sociales, queda ya definitivamente fuera de su ámbito, aspecto que ya se incluyó en el

³⁷³ Con lo que tal vez a partir de ahora se pueda establecer una formación, bien presencial o a distancia o *teleformación* "inter comunidades", ya que en este momento es necesario que el centro de trabajo radique en la comunidad en la que se imparte la formación. Sin duda esto puede afectar -positivamente a mi modo de ver-, a la formación a distancia, pues sólo algunas entidades nacionales pueden ofertar e impartir formación a trabajadores de todo el territorio nacional, con lo que ahora parece que esta norma puede liberalizar este aspecto, haciendo más amplio y dinámico el campo de acciones formativas y de trabajadores e interesados. En todo caso, habrá que estar a la futura reglamentación e implementación de estos aspectos para valorar su funcionamiento y resultados.

Real Decreto 4/2015, previo a esta ley. La financiación de la oferta formativa, además, pasas a ser de libre concurrencia, o "concurrencia competitiva abierta" a todos los proveedores de formación, -provengan de sindicatos y asociaciones empresariales, o no, de carácter público o privado, inscritos y acreditados según la normativa vigente. Hecho este que ya aparece en el Real Decreto 4/2015, y que de implantarse, va a cambiar -radicalmente-, la formación profesional para el empleo en nuestro país. Su implantación, funcionamiento, frutos y valoración, están en el aire, y aún debemos esperar para ver los primeros pasos en este nuevo sistema -si es que llega a implantarse- a partir del próximo año. En todo caso, la calidad, eficacia, eficiencia y, -sobre todo-, transparencia en la gestión aparecen como principios básicos de este nuevo concepto de formación profesional para el empleo.

En la línea del ya estudiado Real Decreto 4/2015, la Ley 30/2015, se hace hincapié en la evaluación del impacto de la formación, y en la *anticipación* a las necesidades del mercado de trabajo, a fin de adecuar la oferta formativa y las necesidades empresariales.

El segundo capítulo, referido a la prospección y financiación de la formación profesional para el empleo, persigue básicamente dos necesidades. En primer lugar, detectar los cambios en las demandas del mercado de trabajo y sus consecuentes necesidades de competencias acordes a esta demanda, y tras esta anticipación, establecer una planificación de la formación que resulte eficaz. Si bien esta anticipación, o *prospección*, como denomina la ley, se presenta en

la exposición de motivos como algo novedoso, el Real Decreto 4/2015 ya lo establecía, en los mismos términos que en la ley 30/2015 aparece. De hecho, el análisis de la realidad del mercado de trabajo, junto con el estudio de las necesidades del mercado de trabajo, para conseguir un equilibrio entre oferta formativa y demanda económica y productiva, aparece desde los primeros textos europeos sobre formación, así como en los Acuerdos sobre Formación. En todo caso, parece que la ley quiera dar un nuevo impulso a la consecución de este equilibrio, si bien la referencia es la necesidad del mercado, sin que se nombre en este capítulo las necesidades de los trabajadores, o el completo o integral desarrollo de la persona, aspectos que sin duda irán apareciendo en el futuro a medida que la ley avance en su implantación y puesta en marcha.

La ley incide en la *anticipación*, como herramienta básica de eficacia económica, productiva, y de oferta formativa, y encomienda esta labor a la coordinación de organizaciones sindicales, organizaciones empresariales, organizaciones representativas de los trabajadores autónomos y de la economía social y comunidades autónomas para llevar a cabo la identificación de los objetivos prioritarios de estrategia de activación del empleo. Si la exposición de motivos de esta ley comenzaba criticando la falta de coordinación y eficacia de estos colectivos al expresar " la deficiente coordinación del conjunto del sistema y su escasa vinculación con la realidad del tejido productivo", deposita ahora su confianza a los mismos colectivos, en una discordancia de difícil entendimiento. Tal vez el cabo suelto que

permita que ahora sea posible la coordinación y la vinculación con el tejido productivo, sea -irónicamente-, la implantación de la libre concurrencia de cualquier persona física o jurídica que legalmente esté inscrita y acreditada como centro de formación para la gestión de los fondos destinados a formación. Esta nueva característica de la formación, ya establecida en el Real Decreto 4/2015, vuelve a incidir en el *cheque formación*, que el artículo 6 de la ley establece como alternativa a las convocatorias de subvenciones, que los servicios de empleo podrán proporcionar a los trabajadores desempleados que, de acuerdo con su perfil, les acredite para realizar acciones formativas concretas dirigidas a mejorar su empleabilidad. Cheque que el trabajador podrá entregar en el centro de formación -acreditado ya acorde a sus necesidades-, que desee. Cuestión esta del cheque formación que a mi entender plantea dos problemas básicos: el primero, que dada la premisa de la aparición de nuevas entidades de formación que concurren en igualdad, y dado que la oferta formativa tiene un coste, las entidades van a empezar a competir por la gestión de la financiación, lo cual reducirá salarios, personal y medios de los centros de formación, repercutiendo en la calidad de la formación profesional para el empleo, y en segundo lugar, que habrá que ver cómo y quién coordina a los poseedores de estos cheque de formación, que según la ley pueden elegir *libremente* el centro para recibir la formación, ya que al realidad previsible será que los centros emplazarán al alumno a "esperar" a que al menos 15 trabajadores más como él presenten el cheque para cursar una oferta concreta. La ley deja en manos del impredecible futuro que se avecina la

reglamentación de estos aspectos -y de la mayor parte de esta ley, como se irá explicando-, en lo que a mi modo de ver demuestra un grave desconocimiento de la formación profesional para el empleo y una clara intención de despojar a organizaciones sindicales y empresariales de la gestión de los fondos destinados a la formación profesional para el empleo para que dichos fondos puedan ir trasvasándose a empresas privadas de nueva factura, cuya condición, filosofía, y experiencia se alejan del espíritu creador de la formación profesional para el empleo aparecida en el año 1990, fruto del consenso y unánime acuerdo entre asociaciones empresariales y sindicales, y que ha funcionado de manera óptima hasta ahora, salvo por el ya recurrente asunto de la corrupción en formación que recientemente ha golpeado el sistema de formación profesional para el empleo. En todo caso, y como ya he repetido, habrá que estar al desarrollo reglamentario de la norma, y específicamente a la puesta en marcha y funcionamiento del sistema a partir del próximo año, cuya fecha de inicio aún no existe. Es este un momento de expectativa pero también de punto muerto, en el que la formación profesional para el empleo está parada por completo, y el nuevo plan para 2016 no se conoce aún.

Hay que tener en cuenta que dicho plan suele establecerse en marzo o abril de cada año. En el último trimestre del año, aún no existe fecha de inicio del plan para el próximo año -que según la ley debe ser un plan plurianual-, ni visos de que aparezca. Si a esto sumamos que importantes entidades de gestión de formación profesional para el empleo, con más de veinte años de existencia y dedicación a la

formación profesional para el empleo en España, no han recibido los fondos del plan ya terminado, y que sus trabajadores mantienen a fecha de hoy un retraso en el pago de sus nóminas de 3 meses o más, podemos establecer que entre esta nueva ley, llena de grandes ideas y *novedades*, no está avanzando como debe, y que su futuro es incierto. La realidad política de nuestro país en estos momentos, tampoco ayuda a esclarecer el futuro de la formación profesional para el empleo y menso de esta novísima norma, máxime cuando determinadas leyes -principalmente la LOMCE-, haya sido ya señalada por todos los partidos de la oposición como una norma que va a ser derogada ipso facto, si hay cambio político.

Personalmente, creo que la formación profesional para el empleo va a ser regulada en unos meses por una nueva normativa, y que el Real Decreto 4/2015, al igual que la ley 30/2015, -trasunto del citado real decreto-, van a ser normas efímeras, que van a terminar cuando termine este gobierno, al igual que otras tantas normas y reformas de carácter social que en los últimos años han soliviantado a la opinión pública. En todo caso, es difícil aventurar o concretar el futuro, pero sí parece ineludible un cambio, que la sociedad en su mayoría demanda, y que seguro afectará a la formación profesional para el empleo.

El capítulo III, dedicado a la programación y ejecución de la formación, establece las hasta ahora llamadas "acciones formativas" como "iniciativa de formación" y las define como *cada una de las modalidades de formación profesional para el empleo dirigidas a dar*

respuesta inmediata a las distintas necesidades individuales y del sistema productivo. Estas se dividen en:

- Formación programada por las empresas para sus trabajadores (que se corresponde con la formación continua de demanda de carácter sectorial, ya establecida en el Real Decreto 395/2007, que estudiamos en el capítulo 6, si bien se establece una cofinanciación por parte de las empresas, y que podrá oscilar desde un 5% hasta un 40% dependiendo del número de trabajadores, con lo que se intenta resolver el histórico desequilibrio entre formación dentro de la empresa respecto a su tamaño. Si bien las empresas más grandes han gozado de una mayor y mejor formación, este artículo -y esperamos su posterior desarrollo reglamentario- pretende que empresas más pequeñas, -se nota aquí un claro apoyo por parte del legislador las PYMES-, dispongan de una financiación de casi la totalidad de la formación, mientras que las empresas grandes, con mejores medios y mayor facturación, soporten en mayor medida el gasto en formación.

- La oferta formativa para trabajadores ocupados, que coincide con la clásica formación continua, que desde el Real Decreto 395/2007 se ha denominado formación profesional para el empleo dirigida prioritariamente a trabajadores ocupados. Esta oferta pretende cubrir las necesidades no cubiertas por la formación programada por las empresas, con la novedad de que se debe desarrollar de manera complementaria a aquélla, y debe incluir acciones de carácter sectorial pero también transversal. Como se ha hecho hasta ahora, en estos

planes dirigidos a trabajadores en activo, podrán participar, además de los trabajadores ocupados, los desempleados en función del límite que se establezca reglamentariamente de forma acorde a la coyuntura del mercado de trabajo en cada momento, lo cual supone dinamizar este ratio, que hasta ahora era fijo, para adecuarlo a la situación de desempleo que en cada momento o territorio exista, lo cual sin duda será de agradecer por parte de los colectivos implicados.³⁷⁴

- Oferta formativa para trabajadores desempleados. La oferta denominada ocupacional hasta el año 2007 en el que adoptó el mismo nombre que ahora se le otorga. Tiene por objeto ofrecer una formación ajustada a las necesidades formativas individuales de los trabajadores y del sistema productivo, que les permita adquirir las competencias requeridas en el mercado de trabajo y mejorar su empleabilidad. Esta oferta formativa, como ya sucedía en el Real Decreto 395/2007, otorgará prioridad a los desempleados con bajo nivel de cualificación y sectores con mayor riesgo de exclusión, e incluirá preferentemente acciones dirigidas a la obtención de certificados de profesionalidad, dentro de un itinerario formativo que ya marcaba la estudiada Ley Orgánica 5/2002 de las Cualificaciones y al Formación Profesional.

³⁷⁴ Cuando en España la tasa de desempleo era del 12%, el ratio de trabajadores desempleados permitido en los cursos de formación profesional para el empleo dirigidos prioritariamente a trabajadores en activo era del 30%. Con un paro del 25%, la norma -estática e inamovible-, el ratio era el mismo. Parece más sensato y acorde a la realidad que dependiendo del porcentaje de parados en un momento dado, sea posible establecer diferentes ratios que permitan un funcionamiento más ágil de la oferta formativa.

Es novedoso, aunque ya aparecía en el Real Decreto 4/1025 que a partir del 1 de enero de 2016, todas estas ofertas formativas podrán ofrecerse de manera presencial, pero también mediante teleformación, sistema que estaba reservado únicamente a la oferta formativa para trabajadores ocupados, principalmente en acciones de carácter intersectorial y de contenidos transversales, y que ahora va a alcanzar a la formación *ocupacional*, o formación de oferta para trabajadores desempleados, aspecto que sin duda va a cambiar -y mucho el panorama de la formación y los números. Y ello porque en este tipo de oferta formativa -sin duda al oferta de formación profesional para el empleo con más peso en nuestro sistema, aquella que va dirigida a los desempleados y que ayuda y permite la reinserción laboral o la entrada al mercado de trabajo, se reducía hasta ahora a grupos de 15 alumnos. Pensemos ahora que esos grupos serán -previsiblemente y como opinión personal mía, de hasta 80 alumnos, con lo que el número de alumnos que puedan iniciar un itinerario formativo conducente a la obtención de un certificado de profesionalidad, de una cualificación y de una mejora de su empleabilidad, va a aumentar enormemente, lo cual debe tomarse con reservas, de momento, pero sin duda con ánimo positivo y esperanzador. Ha sido habitual, sobre todo en los últimos años, que se inicien cursos de formación profesional para el empleo dirigidos a trabajadores desempleados que dejaban "fuera" a decenas de personas, debido a que el número de parados ha aumentado, pero la oferta formativa es menor. Se pretende con este sistema -la teleformación-, que el número de personas aumente de forma

considerable. No obstante, y como ocurre con la casi totalidad de esta norma, habrá que estar al desarrollo reglamentario de la ley y al funcionamiento progresivo de este sistema para poder valorarlo.

Como era de esperar -ya el Real Decreto 4/2015 expuso la línea de control de la formación-, la ley 30/2015 en su capítulo IV establece el sistema de control de la formación y régimen sancionador, que afecta a las entidades que imparten al formación, y que ha nacido de la situación general de corrupción que se ha instaurado en nuestro país, y específicamente del caso -aún por resolver y aclarar totalmente- de la corrupción en la formación profesional para el empleo aparecida en Andalucía.

Si bien los requisitos y funcionamiento de las entidades encargadas de impartir al formación profesional para el empleo no son el interés específico de este estudio, es obvio que la nueva normativa -y las que sucedan a esta-, va a intentar prever con fortaleza cualquier posible desvío de caudales públicos, estableciendo consecuencias claras, a fin de fomentar e instaurar definitivamente la transparencia en la gestión y uso de los fondos para la formación. Para ello, la ley prevé el seguimiento y control efectivo por las administraciones competentes que comprenderá la totalidad de las iniciativas y modalidades de formación.

El capítulo V de la ley, en consecuencia con los fines y principios del sistema, y acorde a la deseada prospección y evaluación del sistema expresada a lo largo de la ley, establece el sistema de información,

evaluación y calidad -sistema que ya recogía el Real Decreto 395/2007-, a fin de conseguir una información completa y actualizada acerca de las actividades formativas que se desarrollan en todo el territorio nacional, con el fin de conseguir la ya repetida "anticipación" de al formación a las necesidades productivas, y que además permita evaluar su impacto sobre al empleabilidad. Impacto que -a mi entender-, quedará reflejado en las cifras del desempleo, baremo o cifra que al final parece ser el único utilizado desde cualquier gobierno para medir el impacto de la formación profesional para el empleo. En todo caso, serán necesarios medios extraordinarios para valorar los itinerarios formativos de todos y cada uno de los trabajadores participantes en acciones formativas de formación profesional para el empleo , durante ciertos periodos de tiempo, para poder evaluar de manera precisa el citado impacto. Esta evaluación requerirá, además, de una dotación económica importante, así que teniendo en cuenta la progresiva y alarmante caída de los fondos destinados a la formación profesional para el empleo , parece difícil que existan partidas para esta acción de evaluación. En todo caso, está por ver, y habrá que dejar uno o varios planes plurianuales para comenzar a extraer conclusiones.

Por último, establece la norma el régimen transitorio del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, que continúa en vigor -junto con su normativa de desarrollo-, hasta que no se desarrollen reglamentariamente las iniciativas de formación profesional del capítulo III, salvo en lo relativo a las siguientes previsiones:

- El régimen de concurrencia competitiva para las entidades de formación acreditadas y/o inscritas en el correspondiente registro.

- El impulso al cheque formación.

- Hasta que no se desarrolle el primer estudio plurianual de impacto de la formación, tendrán la consideración de acciones prioritarias a efectos de la programación formativa, las relacionadas con las competencias de idiomas, ofimática y tecnologías de la información y comunicación, conocimientos financieros, jurídicos y del funcionamiento de las Administraciones públicas.

En resumen, la ley 30/2015 de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral, continúa en líneas generales la línea marcada por el Real Decreto 4/2015 para la reforma urgente del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral, incluyendo, como parte más importante a desatar, una extensa reforma del sistema de sanciones en materia de formación profesional para el empleo, a fin de clarificar la trayectoria de los fondos destinados a la formación, acción que era necesaria, sin duda. Además de este aspecto, que no constituye centro de interés en este estudio, salvo de manera sesgada, habrá que estar al funcionamiento de la concurrencia competitiva de entidades, y al cheque de formación, que constituyen las únicas novedades de esta norma, y cuyo desarrollo normativo, implementación y frutos, está por ver, si es que al final realmente se materializan. En todo caso, y como

ya he señalado, el nuevo plan aún no ha sido programado, nada se sabe acerca de su fecha de inicio, y respecto al plan de este año, ya acabado, la Administración aún mantiene deudas con determinadas entidades de impartición de formación profesional para el empleo. Unido esto a las inminentes elecciones en nuestro país, y al giro político que se prevé con casi total seguridad, tal vez nos encontremos ante una norma que nunca llegue a aplicarse. En todo caso, lo importante será la subsistencia de la formación profesional para el empleo en el próximo año, en el que es posible que ésta sea nula, y por primera vez en décadas, los trabajadores, desempleados o no, no puedan cumplir sus demandas de formación, alguna, simplemente porque no exista oferta alguna.

Bibliografía.

AA.VV, Constitución nueva y leyes viejas, en *Revista del departamento de derecho político*, UNED, nº 4, 1979

AA.VV, *El modelo social en la Constitución Española de 1978*. Mº de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid 2003

AA.VV, *La formación profesional en España*. FORCE, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1994.

AA.VV. *Comentarios al Estatuto de los Trabajadores*. Aranzadi, Pamplona 2012.

AA.VV. *Comentarios al Estatuto de los trabajadores*. Lex nova, 2014.

AA.VV. *Consolidación y desarrollo de la formación continua en España*. Fundación tripartita 2003

AA.VV. *Desarrollo humano y formación, una responsabilidad social de las organizaciones*. Lumen, 2008

AA.VV. *Educación, empleo y formación profesional en la Unión Europea*. UV, Valencia, 1999.

AA.VV. *El modelo social en la Constitución española de 1978*. Ministerio de Trabajo e inmigración, Subdirección General de Publicaciones, 2003

AA.VV. *Entornos virtuales de aprendizaje*. Fundación tripartita 2003

AA.VV. *Estudio comparativo de la formación continua en España en relación con la Unión Europea*. Universidad del País Vasco, XIV Jornadas de la Asociación de la Economía de la Educación, Vizcaya, 2009.

AA.VV. *Estudio comparativo de la formación continua en España en relación con la Unión Europea*, Universidad del País Vasco, XIV Jornadas de la Asociación de la Economía de la Educación, Vizcaya, 2009.

AA.VV. *Evolución de los sistemas de formación continua en España*. UGT - Escuela Julián Besteiro 2003

AA.VV. *Formación Continua, competitividad y cohesión social*. Fundación tripartita 2004

AA.VV. *Formación para el empleo intersectorial*. UGT 2009

AA.VV. *Formación profesional y empleo: la construcción de un nuevo modelo*. Colección Arcadia, Ed. Germanía 1998, Valencia.

AA.VV. *"Frente al desempleo juvenil, la formación profesional dual: algunas reflexiones sobre su regulación y puesta en práctica"*. XXXII Jornadas universitarias andaluzas de derecho del trabajo y relaciones laborales. Retos del derecho del trabajo. Granada, Noviembre 2013

AA.VV. *Gestión bipartita de la formación continua*. FORCEM, Madrid, 1999.

AA.VV. *Orientación laboral y promoción de la docencia de la formación para el empleo*. Ed. Paréntesis. Sevilla 2012.

AA.VV. *La formación Continua ante la Sociedad de la Información*, FORCEM, Santander, 2000

AA.VV. *La formación continua ante la sociedad de la información*. Forcem 2000

AA.VV. *La Formación Continua De Los Trabajadores*. IFES 1993

AA.VV. *La formación profesional ante las perspectivas de la nueva ley de educación*. Servicio de publicaciones del Ministerio de Educación, 1992

AA.VV. *La formación y los recursos humanos*. Secretaría de confederación de Formación escuela Julián Besteiro. 1996

AA.VV. *La reforma laboral 2012. Su impacto en la economía y el empleo*. Dykinson, Madrid 2013.

AA.VV. *La reforma laboral 2012: su impacto en la economía y el empleo*. Dykinson, Madrid, 2013.

AA.VV. *Nuevas tecnologías y empleo*. Revista del Instituto de Estudios Económicos nº 1 / 1981.

AA.VV. *La regulación del mercado laboral, un análisis de la Ley 3/2012 y de los aspectos laborales del Real Decreto-Ley 20/2012*. Lex Nova, Valladolid, 2012

AA.VV. *Hacia el pleno empleo. Un programa para Colombia, preparado por una misión internacional organizada por la oficina internacional del trabajo*. O.I.T. Ginebra 1970.

AA.VV. *Orientación laboral y promoción de la docencia de la formación para el empleo*. Ed. Paréntesis. Sevilla 2012.

AA.VV. *Crisis, empleo e inmigración en España*. Universitat Autònoma De Barcelona, 2014

AA.VV. , *Hay alternativas: propuestas para crear empleo y bienestar social en España*. Sequitur, 2011.

AA.VV. *Políticas y práctica de la formación continua en el marco europeo*. Forcem 2000

AGUILERA IZQUIERDA, R ; CRISTÓBAL RONCERO, R; GARCÍA PIÑEIRO, N. *El Régimen Jurídico De La Formación Continua*. CIVITAS 2011

ALARCÓN BRAVO DE REUDA, P., *"La formación y la estabilidad en el empleo. Especial atención al papel del diálogo social y la negociación colectiva."* La ley, Madrid 2007.

ALONSO SOTO, FRANCISCO. *Nueva política comunitaria en juventud*. Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (1137-5868), nº 42.

ALUJAS RUIZ, J. A. *Políticas activas de mercado de trabajo en España: situación en el contexto europeo* .Consejo Económico y Social de España, 2003

ARAGÓN MEDINA,J. *El debate sobre el empleo en Europa: propuestas y contradicciones del Libro Blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo*. Cuadernos de relaciones laborales nº 5, Ed. Complutense, Madrid, 1994

ARAGÓN SÁNCHEZ, A., GARCÍA SÁNCHEZ, A., *Formación, competitividad y empleo* Universidad del mar (Universidad de Murcia)., 2001, 1 ed.

BARBIER, J.C. *Welfare to workpolicie in Europe: thecurrentchallenges of activation policies*, Centre d'études de L'emploi, Document de Travail N° 11, 2001

BARRIGÜETE GARRIDO, L.M. *¿Educar para el trabajo o formar para el empleo en el tercer sector?* Cep, 2010.

BLÁQUEZ AGUDO, E. *El sistema de formación profesional para el empleo: hacia la creación de un derecho laboral : (las implicaciones de la Reforma laboral de 2012)*. Thomsom, 2012.

BLAUG, M. *Educación y Empleo*. Instituto de Estudios Económicos. 1981.

BLAZQUEZ AGUDO, E. *El sistema de formación profesional para el empleo: hacia la creación de un derecho laboral*. Aranzadi, 2012

BLÁZQUEZ AGUDO, E.M. *El sistema de formación profesional para el empleo: hacia la creación de un derecho laboral*. Aranzadi, Pamplona 2012.

CABRERA BAZÁN, J. *Contrato de trabajo y Ordenamiento Jurídico*. AKAL, Madrid, 1980

Calidad e innovación en la Formación Continua. FORCEM, 2000.

CANO GALÁN, Y. *La formación profesional en España y las cláusulas de formación en la negociación colectiva*. Colección Informes y Estudios, nº 96, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid 2010.

CARDONA RUBERT, M.B., CABEZA PEREIRO, J (Coor) y otros. *Políticas Sociolaborales*. Thomsom Reuters. Pamplona 2014.

Competencias, igualdad de oportunidades y eficacia de la Formación Continua. Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo, 2005.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Agenda Social Renovada: oportunidades, acceso y solidaridad en la Europa del Siglo XXI. Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (1137-5868), nº 76, 2008.

Crecimiento, competitividad y empleo. retos y pistas para entrar en el siglo XXI. Libro Blanco. Boletín de las Comunidades Europeas, suplemento 6/93

COMISIÓN EUROPEA (1998f): *Dictamen del comité de las regiones sobre el informe de la Comisión sobre el acceso a la formación continua en la Unión.* Diario oficial 13/10/1998

COMISIÓN EUROPEA (2000a): *Directrices para las políticas de empleo de los estados miembros.* Diario Oficial 21/03/2000

COMISIÓN EUROPEA (1995b): *Libro blanco sobre la educación y la formación. Enseñar y aprender. Hacia una sociedad cognitiva.* Bruselas, oficina de publicaciones oficiales de las comunidades europeas.

COSTA REYES, A., " *El modelo de formación profesional dual*", Revista de Derecho Social nº 68. Ed. Bomarzo, 2014.

DANIEL JOVER. *La formación ocupacional: para la inserción, la educación permanente y el desarrollo local*. Editorial Popular, 1999

DEL RÍO, E. , JOVER TORREGROSA, D., RIESCO, L. *Formación y empleo: estrategias posibles*. Papeles de pedagogía, 1991

DE LA TORRE, I. *La formación y las organizaciones. Los Acuerdos Nacionales de Formación Continua*. REIS, nº 77, 1997

DE LUIS CARNICER, P. *Inmigración, Empresa Y Formación*. ARANZADI 2007

DE PABLOS ANTONIO, J.C. *La Estrategia Europea de Empleo: Historia, consolidación y claves de interpretación*. Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración nº 77

DE PABLOS, J. C. y MARTÍNEZ, A. *La Estrategia Europea de Empleo: Historia, consolidación y claves de interpretación*. Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración nº 77, Madrid, 2007.

DÍAZ RODRÍGUEZ, M.C. ; DELGADO ACOSTA, C.R. *La formación y el acceso al primer empleo en España a comienzos del siglo XXI*. Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales, nº 6, 2002

Educación y Formación a las puertas del siglo XXI. FORCEM, 1999.

DOMINGO GALLEGO, J. *Formación y empleo ante el reto del Mercado Único Europeo*. Universidad Nacional de Educación a Distancia, Dpto. de análisis económico. Madrid, 1994.

DOSTALER, G. *Keynes y el desempleo claves para comprender la economía*. MAIA. Madrid 2012.

FALUDI, ANDREAS(2005). *La política de cohesión territorial de la Unión Europea*. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles (0212-9426), nº 39.

FARINÓS DASÍ, JOAQUÍN. *Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda*. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles (0212-9426) nº 46.

FERNÁNDEZ ENGUITA, M. *Educación, formación y empleo*. Eudema, Madrid, 1992.

FERNANDEZ RODRIGUEZ , C. J., *El paradigma de la flexiguridad en las políticas de empleo Españolas: un análisis cualitativo*. Centro de investigaciones sociológicas, 2014.

FERRÁNDEZ, A., PEIRÓ J., *formación profesional para el empleo /cuartas jornadas de educación de adultos*, UP de Zaragoza. Humanitas, Barcelona 1989

Formación Continua. Competitividad y cohesión social. Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo, 2004.

Formación profesional, una necesidad para la empresa. Madrid: Círculo de Empresarios, 2007

Formación y Competitividad. Hacia un espacio europeo de aprendizaje permanente. Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo, 2002.

Formación y empleo. Actualidad Económica, 04/2013

Formación y empleo. Actualidad Económica, 04/2015

GAIRÍN SALLÁN, J. *La calidad de la Formación Profesional en Europa, hoy.* WoltersKluwer Educación, 2011

GAIRÍN SALLÁN, J. y ARMENGOL ASPARÓ, C. *Estrategias de Formación para el Cambio Organizativo.* Ed. WoltersKluwer Educación, 2003

GARCIA MONTALVO, J-, *Formación y empleo de los graduados de enseñanza superior en España y en Europa.* Bancaja2001.

GARCIA NIETO, C. *Orientación laboral y promoción de la calidad en la formación profesional para el empleo.* Madrid 2014, Paraninfo.

GÓMEZ SÁNCHEZ, Y. *Derecho Público y Estado Autonómico Formación de funcionarios y trabajadores públicos (I).* Tirant lo Blanch, Valencia 2011

GONZÁLEZ MÍNGUEZ, J y VACAS, C..*La flexiguridad como modelo para los mercados de trabajo europeos*. Boletín económico del Banco de España, Nov. 2007.

GONZÁLEZ MÍNGUEZ, J.M. *La flexiguridad como modelo para los mercados de trabajo europeos*. Boletín económico - Banco de España (0210-3737), nº 11, 2007

GONZALO MUÑOZ, V. *Dimensiones y variables de las políticas de formación para el empleo*. Universidad Complutense de Madrid, 2001

GONZALO MUÑOZ, V. *Dimensiones y variables de las políticas de formación para el empleo*. Universidad Complutense de Madrid, 2001

GUERRERO, C. *Formación ocupacional de las personas con discapacidad psíquica*. Ed. Ariel. Barcelona 2002.

Guía laboral del Ministerio de Empleo y Seguridad Social 2012 : empleo, fomento del empleo, formación ocupacional, contratación, relaciones laborales, negociación colectiva, prestaciones por desempleo, cotización a la seguridad social, pensiones de la seguridad social. Ministerio de Empleo y Seguridad Social : Boletín Oficial del Estado, 2012.

HEIDEMANN,W. y ZEUNER,C. *Le dialogue social et la formation continue en Europe: nouveaux défis pour les syndicats*. Sigma, Berlín 1994.

HERRAIZ MARTÍN, S. *La puesta en práctica de la flexiguridad: ¿una posición mágica para los problemas de empleo en los países de la Unión Europea?* Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (1137-5868) nº 72, 2008

III Acuerdos Nacionales de Formación Continua. Cuadernos de información sindical nº 11, CS-CCOO, Madrid, 2000

JANOSKI, T., *La economía política del desempleo. La Política de Empleo Activa en Alemania Occidental y Estados Unidos*. Col. Informes. Ministerio Trabajo y Seguridad Social. Madrid 1992.

JOVER, D. *La formación ocupacional : para la inserción, la educación permanente y el desarrollo local*. Editorial Popular, 1999.

LEGASA RODRIGUEZ y ACEDO MUÑOZ. *Formación y Orientación Laboral*. Anaya Multimedia, 2012

LOPE PEÑA,A.; LÓPEZ ROLDÁN,P; LOZARES COLINA, C. *¿Sirve la formación para el empleo?* CES, 2000

LORENTE GARCÍA, R. y TORRES SÁNCHEZ, M. *Políticas de educación y formación en la Unión Europea: una historia de cambios y continuidades*. Revista española de educación comparada, nº 16, Granada 2010.

MARTIN PUEBLA, E. *El Sistema de Formación Profesional para el Empleo*. Lex Nova 2009

MARTÍNEZ, F. TOVAR, J. y CASTRO, J. C. R. *La institucionalización de la individualización del trabajo: El concepto de flexiguridad/The institutionalization of the individualization of work: The concept of flexicurity*. Cuadernos De Relaciones Laborales, 30 (1) 2012.

MIRÓN HERNÁNDEZ, M.F. *Derecho a la formación profesional del trabajador*. CES, 2000

MONTOYA MELGAR, A; CRISTÓBAL RONCERO, R. *Comentario a la Ley de empleo (Ley 56/2003, de 16 de diciembre)*Thomsom, Madrid 2004.

ORIOI HOMS. *La formación profesional en España. hacia la sociedad del conocimiento*. Colección estudios sociales nº 25, Fundación La Caixa, Barcelona 2008.

PALOMEQUE LÓPEZ, M.C..*Derecho del trabajo e ideología: medio siglo de formación ideológica del derecho español del trabajo, 1873-1923*. Tecnos, Madrid, 1995.

PALOMEQUE LÓPEZ, M.C..*Derecho del trabajo*. Editorial Universitaria Ramon Areces, Madrid 2014.

PALOMEQUE, M.C..*Derecho del trabajo e ideología*. Tecnos, Madrid, 1995

PEDRAZA,B. *La formación profesional en el entorno de la Unión Europea*. OEI-Revista Iberoamericana de Educación, 26 junio 2002.

PEL, P. M. (2011, Aug 19). *Delors: Europa y el euro están al borde del abismo*. *ElPais*.

<http://search.proquest.com/docview/884246920?accountid=14777>

PERALES MONTOLÍO, M. J. *Enfoques de evaluación de formación ocupacional y continua : estudio de validación de un modelo*. Universitat de València, Departamento de Métodos de Investigación y Diagnóstico en Educación, 2000

PERALES MONTOLÍO, M.J. *Enfoques de evaluación de formación ocupacional y continua: estudio de validación de un modelo*. Universitat de València, Departamento de Métodos de Investigación y Diagnóstico en Educación, 2000

PEREA ACOSTA,E. (coor), *La política de Empleo de la Unión Europea (I) La Estrategia europea de Empleo*. Consejería de Empleo y desarrollo Tecnológico. Dirección General de Empleo e Inserción. Sevilla, 2000.

PÉREZ SÁNCHEZ, M. *Formación y empleo en España : análisis y evaluación de la política de formación ocupacional*. Universidad de Granada, 1997

PÉREZ SÁNCHEZ, M. *Formación y empleo en España : análisis y evaluación de la política de formación ocupacional*. Universidad de Granada, 1997

PRIETO, C. *Trabajo, subjetividad y ciudadanía: paradojas del empleo en una sociedad en transformación*. Complutense, 2009.

RAHONA LÓPEZ, M. "La formación continua en España: evolución y retos de futuro". *Papeles de economía española* nº 119, Madrid, 2009.

RÉGENT, S. *The Open Method of Coordination: A New Supranational Form of Governance?* *European Law Journal* 9 Reich, 2001.

Retos para una formación innovadora: calidad y competitividad. Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo, 2010.

ROBLES CARRILLO, M. *El método abierto de coordinación tras el Tratado de Lisboa*. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* (1137-5868), nº 92, 2011.

SALGUEDO, J.L. *La formación continua 2007-2010: instrumentos para gestionar de un modo rentable la formación continua bonificada*. Alcalá Grupo Editorial, 2007

SALGUEDO, J.L. *La formación continua 2007-2010: instrumentos para gestionar de un modo rentable la formación continua bonificada*. Alcalá grupo editorial, 2007

TAUSCH, A. y GALINDO LUCAS, A. *La Unión Europea, la «Ciudad en la colina» y el Proceso de Lisboa*. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, nº 77, Argentine Center of International Studies, 2009

TERRADILLOS ORMAECHEA, E. *Validez y límites del método abierto de coordinación en la política de empleo comunitaria*. Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, Nº 72, 2008

TOULEMONDE, JACQUES (2010). *Una Evaluación del Método Abierto de Coordinación de las Políticas de los Estados Miembros de la UE*. Gestión y análisis de políticas públicas (1134-6035), (4)

VALDEOLIVAS GARCÍA Y. y GETE CASTRILLO, P. *Estudio comparativo y evolutivo de los cambios en la regulación de la formación continua en los acuerdo y convenios colectivos*. RL, núms. 23 y 24, 1998.

VALDÉS, T.; VIUDEZ, A.; ANTA,G. *Estudio de factores determinantes del potencial de empleabilidad: conclusiones de aplicación a la promoción de la vida profesional activa de los ciudadanos : análisis de variables de incidencia y correlaciones*. Diputació de Barcelona. Institutd'Edicions, Barcelona 2003.

VILLA DE LA SERNA,J. *Comentario crítico a la agenda social renovada: oportunidades, acceso y solidaridad en la España del siglo XXI*. Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales n. 77, 2008.

ZORRILLA RUIZ, M. *Fatigosa irrupción de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores en el espacio de la Unión Europea*. Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración n. 92, España,2011.

