

LIBRO
BLANCO
SOBRE EL SISTEMA DE
FORMACIÓN
EN EL TRABAJO

ceoe

CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE
ORGANIZACIONES EMPRESARIALES

LIBRO BLANCO SOBRE EL SISTEMA DE FORMACIÓN EN EL TRABAJO

Comisión de Formación de CEOE

ceoe

CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE
ORGANIZACIONES EMPRESARIALES

Diego de León, 50 - 28006 Madrid - Tel.: 915 663 400 - Fax: 915 622 562 - ceoe@ceoe.es

ceoe.es

Contenido

PRESENTACIÓN	8
INTRODUCCIÓN	11
ELABORACIÓN DEL PRESENTE LIBRO BLANCO	15
RESUMEN EJECUTIVO	19
I PARTE: SITUACIÓN DE PARTIDA	31
1. Introducción	33
2. Perspectiva actual del sistema de formación profesional	39
2.1. Descripción del vigente modelo de Formación Profesional en España	39
2.2. Debilidades del Sistema y mejoras	48
2.2.1. Superar la visión reglada	52
2.2.2. Adoptar una perspectiva económica y de competitividad	61
2.2.3. Apostar por una concepción integrada del sistema	62
2.2.4. Impulsar la formación como actividad económica	65
2.2.5. Fijar objetivos y evaluar resultados	68

2.2.6. Facilitar la gobernanza social	70
2.2.7. Dotar de transparencia al sistema de financiación.....	72
2.2.8. Establecer una alternativa al régimen subvencional.....	76

3.La formación profesional en el trabajo: antecedentes

y contexto	81
3.1. Antecedentes históricos	83
3.2. Contexto actual.....	91
3.3. Contexto internacional comparado	106
3.4. Marco jurídico regulador.....	120
3.4.1. Constitución Española	121
3.4.2. Estatuto de los trabajadores	128
3.4.3. Ley especial ordinaria.....	129
3.4.4. Doctrina de los organismos reguladores	131
3.4.5. Jurisprudencia de los Tribunales ordinarios.....	133
3.5. Necesidad de un cambio de Sistema en España	135

II PARTE: PROPUESTA EMPRESARIAL PARA UN NUEVO SISTEMA DE FORMACIÓN PROFESIONAL EN EL TRABAJO

4. Objetivos generales	145
4.1. Recuperar la concepción integrada de la Formación Profesional.....	147
4.2. Incrementar la cualificación básica de la población activa.....	150
4.3. Facilitar la transición inicial al empleo para reducir el desempleo juvenil.....	155
4.4. Gestionar las transiciones y ofrecer nuevas oportunidades a personas sin empleo.....	160
4.5. Actualizar y desarrollar las competencias de los trabajadores ocupados	163

5. Acciones y medidas	169
5.1. Medidas para vincular financiación y objetivos	170
5.2. Medidas relativas a la financiación	180
5.2.1. Aplicación de la cuota de formación	180
5.2.2. Recaudación de la cuota de formación	184
5.2.3. Utilización finalista de los recursos y reactualización de los mismos	185
5.3. Medidas para la gobernanza	188
5.3.1. Diálogo social y negociación colectiva	188
5.3.2. Instrumentos de la Gobernanza	191
5.4. Medidas para la mejora de la gestión	201
5.4.1. Formación de la empresa	201
5.4.1.1. Aspectos generales de la Formación de la empresa	201
5.4.1.2. Formación en las pequeñas y microempresas	209
5.4.2. Formación abierta	221
5.4.3. Formación en alternancia	220
5.4.4. Formación dual	221
5.5. Medidas para la acreditación de la competencia profesional	229
5.6. Medidas para la mejora de la calidad y la evaluación	236
5.6.1. Seguimiento y Control	236
5.6.2. Evaluación del aprendizaje, aplicabilidad e impacto	241

ANEXO I

Desglose de la cuota

de Formación Profesional y su aplicación	247
---	-----

Anexo II

Comparativa de los modelos de Formación Profesional:

En el trabajo, En Transición y Para el Empleo	251
--	-----

Presentación

Los intereses empresariales sólo se defienden adecuadamente si se hace dentro del interés general, y ese ha sido uno de los principios de actuación de CEOE a lo largo de su historia como organización empresarial.

Un claro ejemplo de nuestro compromiso con la sociedad española, de la vocación de servicio a nuestras empresas y sus trabajadores y de la responsabilidad que tenemos como organización patronal más representativa, lo constituye el presente **Libro Blanco sobre el Sistema de Formación Profesional en el Trabajo**, que recoge un trabajo de reflexión en común, realizado en el seno de CEOE, y que consolida una propuesta empresarial única para un nuevo modelo de Formación Profesional.

Contiene una modificación en profundidad del actual sistema, mediante un conjunto de medidas objetivas, independientes, y basadas en los datos y experiencias de los últimos años y en el análisis de los modelos de los países de nuestro entorno, teniendo como objetivo principal el de dotar a las empresas españolas y a sus trabajadores del sistema de formación ágil, eficiente, seguro y de calidad que necesitan.

La falta de unidad de criterio en esta materia por nuestra parte nos ha debilitado sustancialmente durante los diversos procesos de negociación llevados a cabo, de manera que, la

unidad que se consagra en este Libro Blanco supone un valor en sí mismo para actuaciones futuras.

Conscientes de esta situación, la Comisión de Formación de CEOE acordó la constitución de un Grupo Técnico que elaboraría en un plazo de tiempo breve el presente Libro Blanco empresarial sobre esta materia.

Me enorgullece decir que se ha contado con la participación de algunas de las personas más expertas y prestigiosas de nuestro país en este tema, incluyendo a técnicos de diversas patronales sectoriales y territoriales, directores de formación y recursos humanos de empresas de éxito y expertos independientes.

Con este Libro Blanco se da a conocer la opinión de los empresarios al respecto, debiendo servir como elemento de referencia en las futuras conversaciones que se deben llevar a cabo entre la Administración y los Agentes Económicos y Sociales, para introducir los cambios necesarios en la actual legislación, con el objeto de tener un sistema de Formación Profesional en el Trabajo, moderno, eficaz, en línea con los países más desarrollados de Europa y que sea un verdadero instrumento de mejora de nuestra economía.

D. Juan Rosell Lastortras
Presidente CEOE

Introducción

“Formando nuestro futuro...”

La formación no constituye actualmente una etapa única e inicial en la vida de las personas, como ha sido durante muchos años, por lo que el esquema “Formación-Trabajo-Jubilación”, ha quedado atrás. La acelerada obsolescencia de los saberes en nuestro tiempo, obliga a las empresas y a los trabajadores, a un permanente ejercicio de puesta al día, para mejorar la competitividad de aquellas, y a una continua actualización de las capacidades profesionales de éstos, para poder enfrentar con éxito los cambios en el mercado laboral.

Es notoria la estrecha vinculación entre el desarrollo económico y tecnológico y la inversión en educación y formación, junto con una planificación de ésta, ajustada a las reales necesidades actuales y futuras de las empresas, ya que los cada vez más cambiantes modelos de competitividad y procesos tecnológicos, reclaman continuamente competencias diferentes, más flexibles y adaptables. Las empresas y los trabajadores requieren mantenerse al compás de los cambios para sobrevivir competitivamente, y, por tanto, necesitan actualizar de forma permanente sus capacidades y competencias.

La globalización de los mercados y la eclosión de nuevas

tecnologías, exigen a las empresas, la inversión continua en el recurso más importante con el que cuentan: su capital humano. El conocimiento es un factor de producción que incide positivamente en la competitividad, mejorando la productividad, así como la capacidad para innovar, elemento indispensable en la economía del conocimiento.

Además la formación de los trabajadores tiene un profundo sentido social, ya que aumenta su empleabilidad, la oportunidad de obtener un mejor salario y la generación de nuevos puestos de trabajo como consecuencia del crecimiento de las empresas.

España necesita una urgente actualización de su sistema de Formación Profesional para el Empleo, para hacerlo más eficiente y de mayor calidad, y esa necesaria renovación y puesta al día, ha de hacerse en estrecha colaboración con el mundo empresarial, que es el que mayoritariamente aporta los medios económicos para su financiación y además es el que mejor conoce sus necesidades de formación presentes y futuras. De este modo dándole un mayor protagonismo a las empresas y a los agentes sociales, estaremos contribuyendo al incremento de la generación de riqueza y a la creación de nuevos puestos de trabajo en nuestro país.

Nuestro sistema de formación vigente está cada vez más alejado de los agentes económicos y sociales, y está burocratizado y administrativizado, de manera que priorizando el control y la presencia de la Administración en todos los procesos, estamos perdiendo de vista el objetivo fundamental, que es elevar el nivel de conocimiento en nuestro tejido empresarial para hacerlo más fuerte y competitivo. Ello no está reñido con el hecho de que existan los necesarios controles, que nos permitan evaluar y mejorar la programación y asegurar un buen uso de los fondos.

La trascendencia del sistema de formación requiere una reflexión profunda, un consenso amplio y una sólida perspectiva estratégica, como premisas de su reforma, y ello,

máxime cuando los países más competitivos siguen con sus procesos de mejora de competencia individual de manera cotidiana, lo que significa que cada día que pasa se alejan más de nosotros.

Por todo ello, los empresarios no podemos mirar para otro lado. Nuestro compromiso y corresponsabilidad social nos obligan a participar y liderar una propuesta de cambio de modelo, para que se convierta en el instrumento adecuado y eficiente para un encaje real del entorno formativo con las necesidades de las empresas. En definitiva, necesitamos un Sistema de Formación Profesional que favorezca la productividad y la competitividad de nuestras empresas y sea equiparable a los que tienen los países europeos de referencia en esta materia.

D. José Antonio Sarriá Terrón
Presidente de la Comisión de Formación CEOE

Elaboración del presente Libro Blanco

El 20 de enero de 2016, se constituyó la Comisión de Formación de CEOE, sustituyendo a la anterior Subcomisión de Formación que pertenecía a la Comisión de Diálogo Social, Empleo y Formación, al entenderse que la materia objeto de la misma tenía entidad suficiente como para crear una Comisión independiente y específica. Esta nueva Comisión, está presidida por D. José Antonio Sarría, Presidente también de la Confederación Empresarial de Navarra.

En el seno de dicha Comisión se aprobó el 20 de abril la constitución de un Grupo de Trabajo para la elaboración del Libro Blanco de la Formación, cuyo objetivo era elaborar una propuesta empresarial para un nuevo modelo de Formación Profesional para el Empleo tras la reforma de 2015, que contuviera una modificación valiente y en profundidad del actual modelo, mediante un conjunto de medidas técnicas y jurídicas independientes, objetivas y basadas en los datos y experiencias de los últimos años, para dotar a las empresas españolas y a sus trabajadores del sistema de formación ágil, eficiente, seguro y de calidad que necesitan.

Con la creación de este Grupo de Trabajo, y partiendo de un profundo debate previo ya que el posicionamiento al respecto de CEOE no siempre ha sido único, se ha consolidado una propuesta empresarial fundada, precisa y consensuada

que ha permitido unificar el mensaje de las organizaciones y representantes empresariales ante poderes públicos, organizaciones sindicales, organismos internacionales y nacionales, sociedad civil y medios de comunicación y ofrecer un modelo propio y alternativo al actual sistema de formación.

En la composición del Grupo se ha intentado reunir las diversas sensibilidades y visiones que sobre la formación existen entre las entidades asociadas a CEOE, conformándose con un total de 14 personas:

- 3 representantes de Organizaciones Empresariales Sectoriales.
- 3 representantes de Organizaciones Empresariales Territoriales.
- 1 representante de Organizaciones Empresariales representantes de los Centros de Formación.
- 2 representantes de Empresas.
- 1 experto independiente.
- 3 expertos de CEOE (Secretaría Técnica del Grupo).
- 1 Presidente del Grupo.

Tras la conclusión de los trabajos el 17 de enero de 2017, la versión final fue elevada a la Comisión de Formación de CEOE el pasado 14 de febrero de 2017 y sometida a los Órganos de Gobierno de la Confederación el día 15 de febrero de 2017.

Resumen ejecutivo

En este trabajo se analizan y proponen acciones de mejora en el ámbito de la **Formación Profesional**, entendida ésta como el conjunto de acciones formativas que capacitan para el desempeño cualificado de las diversas profesiones, el acceso al empleo y la adaptación a las modificaciones laborales que pueden producirse a lo largo de la vida profesional.

Teniendo en cuenta las altas cifras de paro de nuestro país, el importante colectivo de población activa con escaso nivel de formación y las necesidades de actualización de competencias de los trabajadores ocupados impuestas por los cambios tecnológicos que se producen continuamente en la industria y en el resto de sectores de actividad, se hace imprescindible acometer una importante reflexión sobre cómo mejorar el sistema de Formación Profesional, de manera que optimicemos los recursos públicos y privados destinados a ello, compatibilizando la oferta de cualificaciones profesionales con las necesidades empresariales y mejorando la formación de los trabajadores ocupados para hacer frente a los retos presentes y futuros.

En este Libro se recogen los planteamientos y propuestas del mundo empresarial para esa necesaria reflexión orientada a la actualización de nuestro sistema formativo.

El Libro consta de dos partes: en la primera se analiza la situación actual de nuestro sistema general de Formación

Profesional, describiendo sus características y sus debilidades y proponiendo acciones de mejora de carácter general. A continuación, se examina en profundidad la “Formación Profesional en el Trabajo” comparándola con la de otros países europeos, para llegar a la conclusión de que es necesario un cambio de sistema en España; en la segunda parte, se desarrolla el contenido de la reforma que se propone, fijando objetivos y vinculando la financiación a los mismos, así como acciones y medidas para su puesta en marcha, evaluación, seguimiento y control.

En España coexisten una formación profesional “educativa” y otra “laboral”, y ninguna de ellas ha sido capaz de generar una simbiosis efectiva y real entre las empresas y los centros de formación. Desde el punto de vista del empleo, la mayor parte de la FP se configura como un entorno previo y ajeno al mismo y, tanto una como otra, pivotan sobre las entidades de formación en lugar de hacerlo sobre las empresas, como corresponde al concepto extendido en muchos países de “*aprender haciendo*”. Además, el sistema actual no está siendo capaz de resolver satisfactoriamente el acceso al primer empleo, como pone de manifiesto la elevada tasa de desempleo juvenil (aproximadamente el 43% de la población activa menor de 25 años según la última EPA publicada).

A lo largo del texto se abordan las diferentes modalidades de FP, pero centrándose en la Formación en el Trabajo, que comprende: la formación de los trabajadores ocupados, bien sea desde la empresa (formación programada en las empresas), o de manera abierta (formación de oferta), la formación dual (formación en alternancia en centros de formación y en las empresas con establecimiento de una relación laboral) y la formación en alternancia no dual (formación en centros con un período de prácticas y aprendizaje en las empresas sin que se establezca relación laboral).

Nuestra FP, en ninguna de sus vertientes, salvo algunas excepciones, está debidamente articulada con el mercado

laboral, ni raramente se asocia al empleo mediante fórmulas o acuerdos colectivos. Es, por tanto, fundamental introducir cambios entre los que merece la pena destacar:

- Superar la actual visión reglada que caracteriza a todo el sistema de FP, que cuenta con un enfoque que responde mejor a la dinámica escolar o educativa que a la productiva de las empresas.
- Fijar objetivos útiles, con un grado de concreción adecuada, para orientar la acción y evaluar los resultados que se obtengan.
- Dar participación a los interlocutores sociales en la gobernanza del sistema, en cuanto a la determinación de los objetivos de cualificación y empleo, así como la forma concreta de alcanzarlos.
- Apostar por una concepción integrada de todo el sistema, para evitar duplicidades, reducir costes y ganar eficacia.
- Dotar de transparencia al sistema de financiación, teniendo en cuenta que una reforma de la FP en su conjunto no puede obviar cambios en su esquema de financiación.
- Adoptar una perspectiva económica y de rentabilidad, ya que la formación constituye un factor decisivo para mejorar la competitividad y el empleo.
- Impulsar la formación como actividad económica competitiva para tener un mercado profesionalizado y eficiente de entidades proveedoras.
- Establecer una alternativa al régimen subvencional cuando existe financiación pública, eliminando toda una serie de limitaciones e interpretaciones que dan lugar a frecuentes situaciones de inseguridad jurídica y que burocratizan y administrativizan todo el sistema de forma excesiva.

A continuación, el Libro aborda la que se denomina "Formación en el Trabajo", la formación de los trabajadores ocupados, que incluye la FP dual asociada a los contratos

laborales formativos y también a la formación de desempleados para que resulte más próxima a la realidad laboral y productiva (alternancia, compromiso de contratación, prácticas en empresa); ámbitos en los cuales el componente formativo es indisoluble del componente laboral productivo y en los que es imprescindible la adaptación a las necesidades y circunstancias de la producción, tanto en sus contenidos como en los criterios organizativos de las empresas, sin más límites que los que se deriven de la negociación colectiva y, en su caso, de la legislación sobre las condiciones laborales.

Se describen los antecedentes históricos de la legislación sobre esta materia, desde 1979 a la actualidad, y se analiza la vigente Ley 30/2015 de 9 de septiembre, señalando las ausencias, insuficiencias o recomendaciones de mejora que merece, a criterio empresarial. En este sentido, en el marco normativo actual se advierte una falta de objetivos estratégicos, tanto cualitativos como cuantitativos, así como una notable desvinculación de la oferta formativa con las necesidades del tejido productivo, prevaleciendo el control y la rigidez administrativa, sobre la eficiencia y oportunidad de atender las necesidades de empresas y trabajadores. Otros aspectos a mejorar son la falta de coordinación existente entre las distintas administraciones y la escasa adecuación del sistema a las pequeñas empresas y microempresas.

Teniendo en cuenta el bajo nivel de competitividad de nuestro país (puesto decimocuarto de la UE, decimoséptimo de Europa y trigésimo segundo del mundo), también se analizan los sistemas de Formación en el Trabajo de los países que cuentan con mejores calificaciones en el ranking de competitividad, como el sistema dual alemán, y los sistemas de Francia, Reino Unido e Italia.

Finalmente, se aborda el marco jurídico regulador de la formación en España, para acabar manifestando la necesidad de un cambio de sistema, que permita afrontar los problemas específicos de los desempleados de larga duración, resolver

las necesidades y oportunidades actuales y futuras de las empresas, aumentar el número de trabajadores que se forman, para acercarnos a tasas de formación de adultos similares a las de los países de nuestro entorno, flexibilizar los procesos de formación en el trabajo reduciendo rigideces burocráticas, incorporar aprendizajes a través del trabajo, más baratos que los actuales y facilitar el aprender a emprender. En definitiva, se expresa un compromiso empresarial para participar en un cambio de modelo, que favorezca la creación de empleo a través de la mejora de la productividad y competitividad de nuestras empresas.

En la segunda parte del Libro, se describen las propuestas empresariales para un nuevo sistema de Formación Profesional en el Trabajo, indicando que es necesario establecer qué objetivos de cualificación y de empleo quieren alcanzarse, supeditando a ellos los intereses legítimos, pero secundarios, de los gestores y actores de las diferentes ofertas formativas.

Para ello debe existir una articulación coherente de todo el sistema de FP que optimice la consecución de dichos objetivos, evitando duplicidades de ofertas, de los instrumentos de acreditación y de las estructuras orgánicas y ordenando la financiación y ejecución de las acciones, para lograr la máxima eficacia en la obtención de los resultados. Los cuatro retos fundamentales de formación de nuestro país son:

1. Incrementar la cualificación básica de la población activa.

La OCDE considera no cualificada al 46% de la población activa española, frente a la media del 25% de los países de la OCDE. Hay que frenar la tasa de abandono escolar prematuro, reduciendo el flujo de personas no cualificadas egresadas del sistema educativo hasta el 10% que formula como objetivo la Estrategia Europa 2020, así como reducir el número de personas no cualificadas entre 26 y 64 años hasta situarlo por debajo del 30%.

2. Facilitar la transición inicial al empleo para reducir el desempleo juvenil. La tasa de paro juvenil española es aproximadamente el doble de la media europea. Es necesario, por tanto, facilitar el acceso a una primera experiencia laboral al mayor número posible de jóvenes. Para ello la formación dual constituye la respuesta más lógica, sin perjuicio de otras iniciativas que se desarrollen en el ámbito del programa de garantía juvenil, que requieren también de una revisión, o de otros que puedan surgir en el futuro.
3. Gestionar las transiciones y ofrecer nuevas oportunidades a personas sin empleo. Hay que desarrollar itinerarios de cualificación a un número determinado de perfiles de desempleados, estableciendo objetivos razonables de formación anual.
4. Actualizar y desarrollar las competencias de los trabajadores ocupados, con el fin de evitar la obsolescencia de sus competencias y prepararlos para la utilización de las nuevas tecnologías y de ese modo contribuir a la mejora de la competitividad de las empresas y al mantenimiento y crecimiento del empleo.

Así mismo, se enumeran una serie de acciones y medidas para el desarrollo del nuevo sistema, teniendo muy en cuenta las iniciativas y tendencias que está siguiendo la UE en esta materia.

Igualmente, se proponen medidas para vincular financiación y objetivos. Debe procurarse una relación directa entre los recursos financieros, la identificación de quién debe aportarlos y el objetivo de cualificación que persiguen, por razones de transparencia y eficiencia. Para ello es necesario combinar adecuadamente los recursos públicos y privados, aproximándolos a quien puede y debe decidir sobre su aplicación de manera más eficiente. A efectos expositivos, se considera financiación pública la que tiene origen tributario y se aplica a la formación en los Presupuestos de cualquier

Administración Pública, incluyendo la que procede del Fondo Social Europeo, y financiación privada aquella que, con carácter finalista y no tributario, procede de las cuotas e inversiones de empresas y trabajadores, bien sean obligatorias o no.

En nuestra opinión, la financiación de las acciones destinadas al primer objetivo, el (*“Incremento de la cualificación básica de la población activa”*), debe ser fundamentalmente pública y, por tanto, proceder de los Presupuestos Generales asignados a las diferentes Administraciones, incluyendo los específicos de garantía juvenil, para los destinatarios que pertenezcan a ese tramo de edad.

En cuanto al segundo objetivo (*“facilitar la transición inicial al empleo”*), el instrumento básico debe ser la formación dual, en la que concurren intereses públicos y privados perfectamente individualizables, y por ello es posible establecer fórmulas de financiación y cooperación público-privada.

A nuestro entender, el tercer objetivo (*“gestionar las transiciones y ofrecer nuevas oportunidades a las personas sin empleo”*) es asimilable al del conjunto de políticas activas de empleo y, por tanto, pertenece a la cartera de los Servicios Públicos de Empleo del Estado y de las Comunidades Autónomas y debe financiarse fundamentalmente con cargo a sus propios presupuestos públicos, si bien, con carácter transitorio en función de la tasa de desempleo dicha financiación podría completarse con fondos privados procedentes de las cuotas que aportan empresas y trabajadores.

Finalmente, la formación de los trabajadores ocupados (último de los objetivos antes mencionados), se financiará con fondos privados procedentes de las cuotas obligatorias y de otros fondos que las empresas y trabajadores dedican a la Formación Profesional.

En relación con la cuota de formación, nuestra propuesta parte del principio establecido por el Tribunal Constitucional y el Tribunal de Cuentas de que los fondos recaudados como

cuota de formación profesional son un ingreso afectado y debe evitarse su publicación. Como consecuencia, no deben ingresarse en la caja del Servicio Público de Empleo Estatal, vía Presupuestos Generales del Estado, sino que deberían ingresarse directamente en el ente gestor de formación en el trabajo. Se propone crear, para este fin, una nueva Fundación para la Formación en el Trabajo, de ámbito nacional, que será la destinataria directa de esta recaudación, y que actuaría como la “caja única” que menciona el Tribunal Constitucional. Este sistema permite que estos recursos se dediquen a su verdadera finalidad, sin sujeción a los rígidos principios administrativos ajenos a la misma. Facilita también la transparencia y publicidad de los fondos, asegura la efectiva reanualización de los recursos remanentes, permitiendo la financiación de proyectos plurianuales y, finalmente, evita la aplicación de la normativa subvencional a unos recursos procedentes de la relación laboral en forma de cotización.

En relación con la gobernanza del sistema, debemos manifestar que no existe actualmente un sistema que facilite el establecimiento de los objetivos de cualificación y empleo y, mucho menos, vincule la decisión de la asignación de recursos a esos objetivos. Además, se ha limitado la participación de las organizaciones empresariales y sindicales a una mera presencia testimonial, que no parece tener otro propósito que el de justificar la existencia aparente de un diálogo social en los órganos de gobierno. Por todo ello, se propone un nuevo modelo de gobernanza del sistema, que fomentará la participación y permitirá la gestión eficaz de los recursos asignados y su orientación a objetivos alcanzables y evaluables.

Se enumeran también una serie de medidas técnicas concretas de rápida aplicación que si bien requerirán de algunas modificaciones reglamentarias, podrían ponerse en marcha con el objeto de ir produciendo una mejora inmediata del sistema en los resultados a corto y medio.

Con respecto a la formación en la empresa, se indican algunas propuestas como incrementar la bonificación hasta el 75% de lo aportado, flexibilizar las condiciones y requisitos (eliminación de los módulos económicos, agilizar las comunicaciones y acortar plazos, reducción o eliminación de la duración mínima de las acciones formativas, etc.), liberalizar la utilización del crédito, mejorar la regulación de los permisos individuales de formación, desarrollar regulaciones específicas para las nuevas metodologías formativas (consecuencia de la aplicación de nuevas tecnologías informáticas y de comunicaciones), o permitir la bonificación conjunta de los grupos de empresas que consoliden balances.

Para las pequeñas y microempresas, dadas sus especiales características, se propone una serie de medidas que en general permiten una mayor flexibilidad del modelo, con el objetivo de elevar el nivel de participación de las mismas en las acciones formativas, sin perjuicio de la realización de programas específicos, ejecutados por entidades de formación de carácter sectorial o territorial con capacidad para ello.

En España, con más de un 99% de pequeñas y microempresas¹, parece ineludible mantener un sistema de formación abierta (formación de oferta), para aquellas que no quieren o no puedan dedicar medios propios por razones estructurales al diseño, organización o impartición de la formación que necesitan sus trabajadores. Esta formación debe ser definida por las Comisiones Paritarias de ámbito estatal (Sectoriales y Mixtas) o Territoriales para la formación transversal, no siendo necesario que esta formación sea catalogada, certificada o incluida en ficheros de carácter administrativo ajenos a la realidad laboral y productiva. En el nuevo modelo de gestión propuesto, la contratación y financiación de estas

1 Ver Gráfico 13: empresas por tamaño y el empleo por tamaños, en diferentes países de la UE, 2015 (Peso sobre el total, en porcentaje).

acciones será aprobada por la Fundación para la Formación en el Trabajo.

Con respecto a la Formación Dual, hay que decir que no solo simultanea el proceso de aprendizaje en el centro de formación y de trabajo, sino que pretende la acreditación de la competencia a través del empleo, lo que implica una relación laboral efectiva. Esta cuestión es crítica para la viabilidad financiera de este modelo de formación. En una auténtica FP Dual, el alumno es también un trabajador, mantiene una relación laboral con la empresa en la que aprende mientras trabaja y percibe un salario por ello. Para el éxito de este sistema es fundamental su incorporación a la negociación colectiva sectorial o de empresa para la fijación de objetivos concretos de este tipo de formación, así como para la adaptación de los títulos y certificados de profesionalidad a la dinámica de la empresa, que es la única que puede facilitar el aprendizaje mediante el trabajo.

En relación a la Formación en Alternancia, que solo extiende ciertos períodos de prácticas al ámbito productivo real, pero sin que se establezca una relación laboral entre la empresa y el alumno, quien no adquiere la condición de alumno-trabajador, es considerada una buena solución como un mecanismo alternativo para extender la experiencia en centros de trabajo a un mayor número de alumnos, pero únicamente en aquellos casos en los que no puedan establecerse otros sistemas como el dual.

También se proponen medidas para mejorar la acreditación de la competencia profesional y de este modo hacer emerger un importante capital de aprendizaje no reconocido, adquirido a través de años de desempeño en el mundo laboral. El sistema actualmente vigente, es excesivamente rígido, burocrático y costoso. Es necesario, por tanto, desarrollar un modelo que responda a las necesidades de sectores y empresas y que asuman como propio. La acreditación eleva la autoestima de las personas, aumenta sus expectativas de

empleabilidad mediante la adquisición de una titulación y mejora el capital humano de las empresas a través de la cualificación de sus trabajadores. Se proponen cuatro escenarios diferentes de procesos de acreditación de competencias, según los objetivos de quien debiera proveerlos.

El Libro termina con la exposición de medidas de evaluación, seguimiento y control del sistema de formación. Es fundamental reorientar el actual enfoque centrado en el control de aspectos burocráticos absolutamente ajenos a los objetivos de la formación, por un servicio proactivo y colaborador buscando la mejora continua y garantizando la seguridad jurídica de los usuarios. Este enfoque no es incompatible con el hecho de que las actuaciones de seguimiento y control sigan siendo ejercidas por los servicios de las Administraciones Públicas competentes en cada caso, si bien aplicando unos criterios predeterminados, contrastados, homogéneos y acordados por los órganos de gobernanza del sistema con intervención de la Administración y de los Interlocutores Sociales.

Por último, el nuevo sistema debe tener uno de sus pilares básicos en la evaluación de la formación impartida. Se proponen tres niveles de evaluación: uno general, sobre la totalidad de la formación gestionada por la Fundación; un segundo nivel donde se diferencia entre las distintas iniciativas (formación en la empresa y abierta), y un tercer nivel para la formación impartida en el ámbito de las distintas Administraciones Públicas.

I Parte: Situación de Partida

1. Introducción

Desde el punto de vista del desempeño profesional, vivimos inequívocamente en la sociedad del aprendizaje. Las previsiones publicadas por la Unión Europea en su Estrategia 2020 indican que el 40% de los nuevos empleos tendrán en el futuro una gran exigencia de conocimiento específico y de autonomía profesional y que la mayoría de los oficios existentes en la actualidad tendrán que adaptarse a transformaciones que requerirán una permanente adecuación de las personas ocupadas en ellos. Según la nueva Agenda de Capacidades para Europa, el 40% de los empresarios aprecian dificultades para encontrar trabajadores con las cualificaciones adecuadas, para crecer e innovar en sus empresas y faltan competencias para el emprendimiento y para la adaptación a los requerimientos cambiantes del mercado laboral.

En este contexto, la formación y la adquisición de competencias profesionales por parte de las personas, se convierte en una necesidad perentoria para ellas mismas, para las empresas y para la sociedad en su conjunto. Por consiguiente, el sistema de Formación Profesional (en adelante, FP) es esencial para articular la adaptación del modelo productivo, en la doble perspectiva de la competitividad empresarial y de la mejora cuantitativa y cualitativa del empleo.

En el caso de las empresas, la formación y la cualificación de las personas es un elemento esencial de la productividad

que condiciona su capacidad de innovación y la aportación de valor añadido en cualquier proceso productivo. Por ello, en mercados cada vez más abiertos y globales, puede decirse que la formación y la cualificación profesional de las personas, incluyendo su vertiente universitaria, es un elemento crítico para la competitividad, determinante de la supervivencia y el crecimiento de las empresas y de los países en que se asientan.

En este sentido, conviene recordar que el *World Economic Forum* (WEF) elabora anualmente un Índice de Capital Humano basado en la mezcla de ratios del sistema educativo-formativo junto a los del mercado laboral para averiguar el grado de aprovechamiento del capital humano y de preparación de la fuerza laboral de un país, para enfrentarse a los retos económicos. En su informe de 2016 España pasa del puesto 45º y se sitúa por detrás de países como Kazajistán, Portugal, Rumania o Grecia, y en el penúltimo lugar de los miembros de la Unión Europea.

Los datos de cualificación de la Encuesta de Población Activa y los estudios de referencia sobre la relación entre la cualificación y el empleo, como el Informe 3/2015 sobre competencias profesionales y empleabilidad publicado por el Consejo Económico y Social o el Informe de la OCDE “Estrategia de competencias de la OCDE: construyendo una estrategia de competencias eficaz para España”, ponen de manifiesto hasta qué punto la persistente tasa española de desempleo, especialmente el juvenil, se puede relacionar con el hecho de que nuestro sistema educativo-formativo no cumple adecuadamente su cometido.

En este sentido, la propia Comisión Europea señala en su “Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2016 de España” (recomendación 12) que “*El cada vez más rápido cambio de la composición sectorial del empleo que España viene registrando desde 2008 se ha visto acompañado por un aumento de la inadecuación de las*

cualificaciones. El bajo nivel general de cualificación dificulta la transición hacia actividades de mayor valor añadido y mina el crecimiento de la productividad. A pesar del gran número de personas con estudios superiores, la oferta de cualificaciones no está suficientemente adaptada a las necesidades del mercado laboral”.

Entre las causas de la débil cualificación global de nuestra población activa y de la baja tasa de empleo española, se sitúa un histórico predominio de la visión “escolar” o educativa de la FP, sea cual sea el ámbito competencial o territorial, más preocupada por la regulación de la formación como un fin en sí mismo que por su relación teleológica con la producción y el empleo. Como consecuencia, el papel asignado a las empresas y sus necesidades en el sistema formativo es testimonial, frente a la preponderancia de las Administraciones que determinan una visión burocrática de la FP ajena a la flexibilidad que precisa la compatibilización de la formación con el trabajo. Este enfoque reglado y burocrático, ciertamente alejado de la realidad productiva, se traslada y hasta se agudiza en la regulación estrictamente laboral, como en la reciente Ley 30/2015 que afecta a la parte del sistema de FP que se dirige a los trabajadores ocupados y desempleados.

Sorprende el escaso debate social, económico o político sobre la trascendencia de la Formación Profesional y los grandes objetivos de cualificación de la población activa del país, sobre todo en comparación con otros asuntos de actualidad económica que, siendo relevantes, afectan a la competitividad y al empleo en mucho menor medida que un sistema de FP verdaderamente eficiente. La ausencia de objetivos estratégicos de la cualificación profesional hace que tampoco se cuestione la financiación necesaria para alcanzarlos, ni los aspectos esenciales para su consecución, como el papel de las empresas en los procesos de aprendizaje o en la evaluación, reconocimiento y acreditación de la competencia adquirida

a través de la experiencia laboral, o la relación del sistema de FP con el Espacio Europeo de Educación Superior y, por tanto, con el ámbito universitario.

De hecho, a pesar de la evidencia del desempleo juvenil, de los déficit de cualificación y de su correlación con el desempleo masivo y estructural, hace casi tres lustros, desde la aprobación de la Ley Orgánica 5/2002, que no se explicita la necesidad de integrar el sistema de FP para articularlo coherentemente con la organización del mercado de trabajo, que ha cambiado profundamente en los últimos años, y las necesidades del sistema productivo. Y han transcurrido casi dos décadas, desde el II Programa Nacional de FP, que no se formulan objetivos estratégicos comunes y concertados para el conjunto del sistema nacional de FP.

A diferencia de otros países europeos, que han reaccionado con una profunda reflexión sobre la idoneidad del sistema educativo-formativo, la reforma de la FP en España apenas aparece en el debate político en relación con la superación de la crisis económica, la eficacia del mercado laboral o los tan necesarios cambios en el sistema productivo, para poder afrontar los retos futuros, encontrándonos en una situación de clara desventaja en relación a nuestro entorno. Tampoco ha sido una cuestión principal en la negociación colectiva, aunque el III Acuerdo Nacional sobre Negociación Colectiva publicado el 20 de junio de 2015 contempla algunas referencias novedosas.

Para comprender mejor esta ausencia de debate de fondo sobre la FP, especialmente en su vertiente laboral y productiva, basta compararlo con el proceso de debate político-social y con el contenido de la reciente reforma francesa en la Ley sobre la Formación Profesional, empleo y democracia social (Ley nº 2014-288 de 5 de marzo, publicada en el JO de 6 febrero 2014). Dicha Ley, en un solo cuerpo normativo, clarifica las expectativas de los destinatarios y articula los resultados esperados de la FP en todos sus elementos fun-

damentales, después de un amplio debate de cuatro años a lo largo de dos legislaturas con gobiernos de distinto signo político, y refuerza su visión integral en forma de sistema, su valor económico, su vinculación con el empleo, especialmente con el acceso inicial y las políticas de activación, y su relación con el diálogo social reforzado sobre formación y competencias profesionales.

La trascendencia del sistema de FP requiere una reflexión profunda, un consenso amplio y una sólida perspectiva estratégica, como premisas de su reforma. Requiere también del liderazgo inequívoco de los interlocutores sociales, puesto que el centro de gravedad de una verdadera reforma de la FP debería ser su relación con el empleo, esencialmente a través de fórmulas específicas que generalicen el aprendizaje dual, la acreditación de la competencia a través de la experiencia laboral y la coherencia de la formación para el aprendizaje en el contexto productivo, con la organización del trabajo y la negociación colectiva.

A este respecto, es importante destacar la falta de dicho consenso con los Interlocutores Sociales, por primera vez desde 1993, en la reciente reforma del Sistema de Formación Profesional para el Empleo, introducida por la Ley 30/2015.

Este enfoque, laboral y productivo, merece una mejor aplicación de los recursos en el ámbito de la formación por parte de las empresas y de los propios trabajadores, avanzando hacia fórmulas de cooperación público-privadas, hacia la distribución de la responsabilidad de financiación en razón del tipo de formación que se realice según el objetivo que se pretenda en cada caso y de quien capitaliza sus resultados. La coyuntura de un previsible crecimiento económico y del empleo en los próximos años es una nueva oportunidad para ello.

Desde esta perspectiva, el objeto de este documento es formular una reflexión sobre la evolución deseable del sistema de FP, particularmente en el ámbito de la **“Formación**

en el Trabajo”, que afecta a los trabajadores ocupados en las empresas y a los desempleados que pueden incorporarse a ellas de manera más o menos inmediata, para que pueda cumplir sus verdaderos fines: contribuir a la competitividad de nuestro sistema productivo y a la mejora cuantitativa y cualitativa del empleo.

2. Perspectiva actual del sistema de Formación Profesional

2.1. Descripción del vigente modelo de Formación Profesional en España

Intentar resumir el vigente Sistema de Formación Profesional en España es una tarea considerablemente complicada debido a que está vertebrado sobre el **Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional (SNCFP)**, que no se ha llegado a implantar en su totalidad, y que en estos momentos está desactualizado y ciertamente desgastado.

El **SNCFP** se define como *“el conjunto de instrumentos y acciones necesarios para promover y desarrollar la integración de las ofertas de formación profesional, a través del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, así como la evaluación y 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”*². En otras palabras, es un sistema oficial para poder **conocer, formar y reconocer la competencia profesional**.

Muchas han sido las críticas al SNCFP centrándose la mayoría de ellas en que resulta excesivamente complejo y

² Artículo 2, apartado 1 de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional.

difícil de entender y comunicar a sus usuarios, con un desarrollo normativo y operativo lento, con escasa coordinación entre las Administraciones y los agentes implicados, con un elevado coste de puesta en marcha, difícilmente actualizable y con mínima confianza y conocimiento por los verdaderos destinatarios del mismo: las empresas y los trabajadores.

Para poder entender el actual modelo de FP, hay que introducir previamente un par de conceptos interrelacionados, quizás no excesivamente conocidos, como son los de **cualificación** y el de **competencia**.

Se entiende por **cualificación**, el conjunto de conocimientos y capacidades (también denominadas “**competencias**”) que permiten el ejercicio de la actividad profesional conforme a las exigencias de la producción y el empleo, y que pueden ser adquiridas mediante formación, así como a través de la experiencia laboral”. Por lo tanto, **la cualificación se presenta como un conjunto de competencias con relevancia en el mercado laboral**.

El **Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales** (CNCP), principal instrumento del SNCFP, no es otra cosa que un listado de las **cualificaciones** que se han identificado en el sistema productivo (un total de 664 en la actualidad), agrupadas en 26 familias profesionales.

Resulta necesario que estas competencias puedan **acreditarse**, máxime en un contexto globalizado como el actual, una vez que el trabajador disponga de todas las competencias relacionadas con una cualificación en particular, independientemente de su forma de adquisición. Actualmente, esta acreditación puede hacerse mediante un **título de Formación Profesional** (ámbito educativo) o un **certificado de profesionalidad** (ámbito laboral), contando en ambos casos con carácter oficial y validez en todo el territorio nacional.

Esta introducción previa incorpora el concepto de **Formación**, como uno de las dos vías diferenciadas para adquirir dichas competencias (**Formación y Experiencia laboral**). La

Formación serviría, por tanto, para que una persona que no tiene competencia alguna o que quiera obtener otras nuevas, pueda adquirirlas participando en procesos de formación con efectos en el empleo.

Más concretamente, y si nos centrásemos en el concepto vigente de **Formación Profesional**, la entenderíamos como un **conjunto de acciones formativas que capacitan para el desempeño cualificado de las diversas profesiones, el acceso al empleo y la participación activa en la vida social, cultural y económica**, incluyendo las enseñanzas propias de la Formación Profesional inicial, las acciones de inserción y reinserción laboral de los trabajadores, así como las orientadas a la formación continua en las empresas, que permitan la adquisición y actualización permanente de las competencias profesionales”.

A partir de ello, la Formación Profesional en España se ha estructurado en torno a dos subsistemas (o “sistemas”, según la nueva categoría que se establece en la Ley 30/2015) que coexisten y que están interrelacionados: **Formación Profesional propia del sistema educativo y Formación Profesional para el Empleo**, propia del ámbito laboral.

1. Formación Profesional en el sistema educativo

Se entiende por este tipo de Formación Profesional³, aquella que tiene por finalidad *preparar al alumnado para la actividad en un campo profesional y facilitar su adaptación a las modificaciones laborales que pueden producirse a lo largo de su vida, contribuir a su desarrollo personal y al ejercicio de una ciudadanía democrática, y permitir su progresión en el sistema educativo y en el sistema de Formación Profesional para el Empleo, así como el aprendizaje a lo largo de la vida.*

3 Definición recientemente modificada por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE).

Es decir, esta Formación Profesional prepara al estudiante para la actividad profesional y le ayuda a adaptarse a los futuros cambios laborales, sin olvidar su desarrollo personal y su progresión en el sistema educativo.

Este Sistema de Formación Profesional depende del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y de las Comunidades Autónomas.

Estas enseñanzas están organizadas en ciclos de Formación Profesional Básica, de Grado Medio y de Grado Superior, estructurados en módulos profesionales que integran los contenidos teórico-prácticos adecuados a los diversos campos profesionales:

- Ciclos de Formación Profesional Básica, que conducen al título de profesional básico correspondiente y son enseñanzas de oferta obligatoria y gratuita.
- Ciclos Formativos de Grado Medio, que conducen al título de Técnico y que forman parte de la educación secundaria post-obligatoria.
- Ciclos Formativos de Grado Superior, que conducen al título de Técnico Superior que forma parte de la educación superior.

Los **Títulos** que se obtienen al cursar un Ciclo Formativo tienen carácter oficial y la misma validez académica y profesional en todo el territorio nacional, con independencia de que los estudios se realicen en una Comunidad Autónoma o en el ámbito del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

En la actualidad, la Formación Profesional oferta más de 150 ciclos formativos dentro de las 26 familias profesionales antes señaladas, con contenidos teóricos y prácticos adecuados a los diversos campos profesionales, en los que se encuentran matriculados un total de 767.733 alumnos⁴.

4 Estadísticas del MECD, alumnado matriculado - datos avance - curso 2015-2016.

2. Formación Profesional para el Empleo

Si bien en el presente Libro se profundizará exhaustivamente a este respecto, se define esta Formación Profesional 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”*⁵.

Resulta curioso que la reciente Ley 30/2015, si bien eleva a la categoría de “Sistema” a la Formación Profesional para el Empleo, no haya entrado a establecer una definición de la misma, por lo que en aplicación de su disposición transitoria primera entendemos vigente la del RD 395/2007.

Dicho en otros términos, este Sistema tiene la misión de formar y capacitar a las personas para el trabajo y actualizar sus competencias y conocimientos a lo largo de su vida profesional, por lo que está vinculado al Ministerio de Empleo y Seguridad Social y a las Comunidades Autónomas. Su naturaleza laboral, su vocación hacia empresas y trabajadores, así como su orientación económica competitiva, nos lleva a considerar más apropiado denominarla “Formación Profesional en el Trabajo”, como más adelante se detallará.

De acuerdo a lo establecido por el Artículo 8 de la Ley 30/2015, las iniciativas que se incluyen dentro del Sistema de Formación Profesional para el Empleo son cuatro:

- a. Formación programada por las empresas, para sus trabajadores, antes denominada “Formación Bonificada”.
- b. Formación 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.

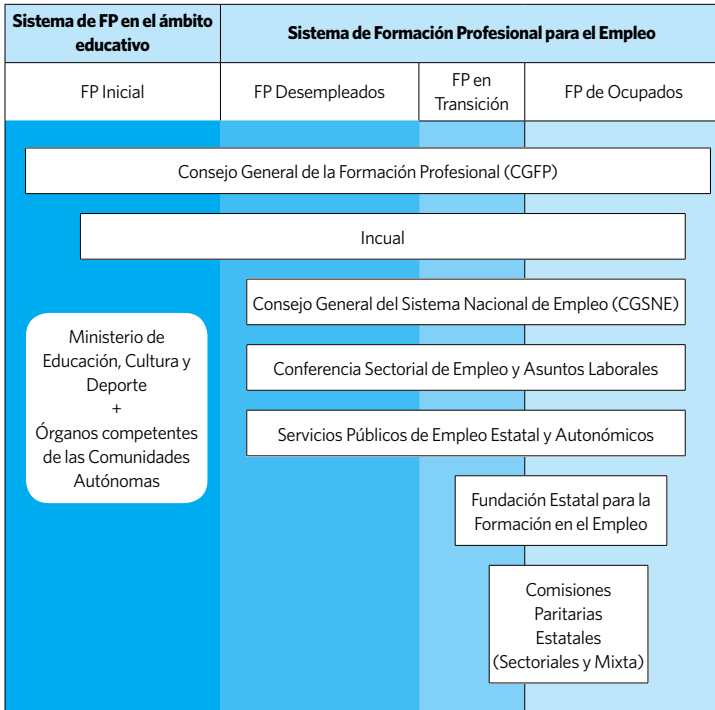
⁵ Art. 2.1 RD 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de Formación Profesional para el Empleo.

- c. Formación para trabajadores desempleados, que incluye los programas de formación dirigidos a cubrir las necesidades detectadas por los servicios públicos de empleo, los programas específicos de formación y los programas formativos con compromisos de contratación.
- d. Otras iniciativas: que comprenden los permisos individuales de formación, la formación en alternancia con el empleo, la formación de los empleados públicos, la formación no financiada con fondos públicos desarrollada por centros y entidades de iniciativa privada destinada a la obtención de certificados de profesionalidad, 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.

Las dos primeras iniciativas conformaban lo que anteriormente se denominaba como “Subsistema de la Formación Continua”, mientras que la tercera era conocida como “Subsistema de la Formación Ocupacional”, pasando a integrarse en un único modelo de Formación Profesional para el Empleo, en el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por lo que en la actualidad dichos conceptos ya no son de aplicación.

En cuanto a la **Gobernanza de la Formación Profesional**, cabría definir tres niveles distintos: común a los dos Sistemas, ámbito educativo y ámbito laboral.

Gráfico 1 Gobernanza actual de la Formación Profesional



Fuente: Elaboración propia⁶

A. Gobernanza común a los dos Sistemas

En el ámbito del **Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional (SNCFP)**, la competencia reguladora y de coordinación la ostentan la Administración General del Estado y los órganos competentes de las Comunidades Autónomas, aunque siempre contando con la participación de los interlocutores sociales.

Existen dos organismos que asumen el protagonismo en la articulación del Sistema: el Consejo General de Formación Profesional y el Instituto Nacional de Cualificaciones.

6 Se ha incluido el concepto de “FP en transición” recogiendo toda aquella FP cuyo objetivo es facilitar la transición inicial al empleo y reducir el desempleo juvenil, y cuyo instrumento esencial y básico no puede ser otro que la generalización de la formación dual.

- **Consejo General de Formación Profesional (CGFP)**

Es el órgano consultivo y de participación de las Administraciones Públicas y los agentes sociales en materia de formación profesional. Están representadas la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas, las ciudades de Ceuta y Melilla, y las Organizaciones Sindicales y Asociaciones Empresariales más representativas.

Entre sus funciones más destacadas está la de “*elaborar y proponer al gobierno para su aprobación, el Programa Nacional de Formación Profesional*”, verdadero eje articulador de la Formación Profesional en nuestro país desde la creación del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional.

- **Instituto Nacional de las Cualificaciones (INCUAL)**

El Instituto Nacional de las Cualificaciones es el órgano técnico de apoyo al Consejo General de Formación Profesional, siendo su principal función la de definir, elaborar y mantener actualizado el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales.

B. Gobernanza del sistema de la FP en el ámbito educativo

A estos efectos, las administraciones competentes son los órganos de la Administración General del Estado y de las administraciones de las Comunidades Autónomas que tienen la competencia en materia educativa.

En el ámbito estatal, la competencia la ostenta el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, y más concretamente, la Dirección General de Formación Profesional, dependiente de la actual Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades.

En el nivel autonómico, las administraciones competentes en materia de FP, variarán de unas a otras, dependiendo de su estructura interna.

C. **Gobernanza del sistema en el ámbito de la Formación Profesional para el Empleo**

Regulada por la Ley 30/2015, los órganos de gobernanza del sistema son:

- El **Consejo General del Sistema Nacional de Empleo**, de carácter paritario y tripartito, es el principal órgano estatal de consulta y de participación de las administraciones públicas y los interlocutores sociales en el ámbito del Empleo, y más concretamente, en relación al sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral. Este Consejo, creado por la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, conforma uno de los dos órganos claves del Sistema Nacional de Empleo, junto a la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales.
- La **Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales**, constituida en el marco de las previsiones del artículo 4 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, y del artículo 5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; es el instrumento general de colaboración, coordinación y cooperación entre la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla en materia de política de empleo y especialmente en la elaboración de los Planes de ejecución de la Estrategia Europea de Empleo.
- En el ámbito estatal, el **Servicio Público de Empleo Estatal** es el responsable de desarrollar las funciones de programación, gestión y control de la Formación Profesional para el Empleo, y cuenta con una entidad colaboradora y de apoyo técnico como es la **Fundación Estatal para la Formación en el Empleo**. En el ámbito autonómico, los **órganos o entidades competentes** para la programación, gestión y control de la

Formación Profesional para el Empleo son los que determinen cada comunidad autónoma, siendo en su mayoría los **Servicios Públicos de Empleo autonómicos**.

El Servicio Público de Empleo Estatal y los órganos competentes de las Comunidades Autónomas llevan a cabo su colaboración, coordinación y cooperación en esta materia a través de la anteriormente citada Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales.

- **La Fundación Estatal para la Formación en el Empleo (FUNDAE)**, pertenece al sector público estatal y está constituida por la Administración General del Estado, por las Comunidades Autónomas y por las organizaciones empresariales y sindicales más representativas. Asimismo, tiene 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.
- **Estructuras paritarias sectoriales**, constituidas por las organizaciones empresariales y sindicales más representativas y las representativas en el sector correspondiente, en el marco de la negociación colectiva sectorial de ámbito estatal, y mediante acuerdos específicos en materia de formación de igual ámbito. Pueden tener o no personalidad jurídica propia. Agrupan a sectores afines conforme al mapa sectorial que apruebe el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo, y que, a fecha de este trabajo, está por definir.

2.2. Debilidades del Sistema y mejoras

A pesar del avance que supuso la aprobación de la L.O. 5/2002, de 19 de junio de las cualificaciones y la FP, el enfoque conceptual y estratégico de nuestra FP no puede considerarse homologable al de los países europeos de referencia a la vista de algunos de sus rasgos característicos:

- **Desde el punto de vista administrativo**, coexiste una Formación Profesional “educativa” y otra “laboral”, supuestamente referidas a dos títulos competenciales distintos, gestionadas por Administraciones diferentes, y con medios e instrumentos de acreditación alternativos. Ninguna de ellas ha sido capaz de generar una simbiosis real entre las empresas y los encargados de proporcionar la formación. A diferencia de otros países de nuestro entorno, la FP dual es testimonial, y también lo es el reconocimiento de la competencia adquirida a través de la experiencia laboral.
- **Desde el punto de vista de los objetivos de la formación**, no se diferencia con claridad la formación genérica o general de la específica, por seguir el esquema conceptual básico que introdujo en su momento el Reglamento (CE) nº 68/2001 de la Comisión, de 12 de enero de 2001, relativo a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas a la formación (ya derogado). Esto contribuye a la confusión de las iniciativas de FP, tanto en el ámbito laboral como en el educativo, y difumina la responsabilidad de los actores formativos puesto que no se identifica con claridad cuál es el objetivo de cada tipo de formación y quién capitaliza sus resultados y, por tanto, quién debe ser el principal responsable de su financiación y toma de decisiones.
- **Desde el punto de vista de su articulación con el empleo**, toda la FP se configura como un entorno previo y ajeno al mismo. Ya sea en el caso educativo, ya sea en el laboral, el proceso de aprendizaje de nuestra FP pivota sobre los centros o las entidades de formación, en lugar de hacerlo sobre los centros de producción y trabajo, como correspondería al concepto característico de la FP de “aprender haciendo”. La articulación entre el sistema de FP y la organización del trabajo (clasificación profesional, contratos, negociación colectiva, etc.) es débil, al igual que la gobernanza social del sistema.

- **Desde el punto de vista de los proveedores**, la FP apenas se considera en nuestro país como lo que es, una actividad económica de servicios sino, más bien, como una responsabilidad pública, mera extensión del sistema educativo. Como consecuencia, coexisten como proveedores de FP distintas áreas sectoriales de la Administración Pública estatal y autonómica, entidades públicas de propósito general como ayuntamientos, mancomunidades o diputaciones, organizaciones paritarias y tripartitas, entidades asociativas del tercer sector, además de las empresas o centros que tienen en la formación el objeto de su propia actividad económica.
- **No existe una planificación global y consensuada socialmente de objetivos concretos y cuantitativos de cualificación y empleo.** Por lo tanto, tampoco existe una evaluación integral de los procesos y los resultados del conjunto de la FP.
- **El sistema de FP, en la medida en que pueda considerarse como tal, no ha contribuido en modo suficiente a resolver satisfactoriamente el acceso al primer empleo**, lo que se refleja en una tasa extraordinariamente elevada de desempleo juvenil, alrededor del 50% de la población activa en el grupo de edad de los menores de 25 años. El 10% de los desempleados (más de 500.000 personas) nunca ha trabajado; 2 de cada 3 de los desempleados sin experiencia laboral son menores de 25 años y 8 de cada 10 (unos 400.000) son menores de 30 años.
- **Casi la mitad de la población activa española tiene un bajo nivel de cualificación.** Según la OCDE, el 46% de la población española entre 25 y 64 años no supera la cualificación equivalente a la enseñanza secundaria (ISCED 0-2), frente al 25% de media OCDE y el 24% de media UE21. Si se prefiere utilizar la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE), el porcentaje de la población de 25 a 64 años, de edad según el nivel de

enseñanza, se sitúa en el 49% de personas que no superan CINE 0-2 (educación preescolar, primaria y primera etapa de educación secundaria), en el 22% que alcanzan el CINE 3-4 (segunda etapa de educación secundaria y educación post-secundaria (no superior), y en el 29% en el CINE 5-6 (educación superior). En media europea UE27 estos porcentajes se sitúan respectivamente en el 29%, 47% y 24%. Esto supone que España presenta veinte puntos más que la media europea de personas no cualificadas, que no superan educación preescolar, primaria y primera etapa de educación secundaria. En la UE, solamente Malta (73%) y Portugal (72%) superan este alarmante dato.

Resulta probada la relación entre el nivel de cualificación y la empleabilidad de las personas. En términos globales, es también evidente la relación de las carencias de cualificación de la población activa con nuestra elevada tasa de desempleo, como demuestran los estudios publicados a este respecto, entre los que cabe mencionar el Informe 1/2009 del Consejo Económico y Social sobre el Sistema educativo y capital humano en España elaborado con la participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas.

Esta situación, de la que se obtienen resultados claramente insuficientes en términos de cualificación profesional y empleo, alerta sobre carencias y debilidades en ciertos elementos conceptuales y regulatorios del sistema de FP. Centraremos nuestro análisis en estos elementos porque, dada su naturaleza, condicionan desde la base cualquier pretensión de reforma, ya sea en el conjunto de la FP, ya sea en una parte del mismo, como la formación en el ámbito laboral. Precisamente por ello, es imprescindible identificarlos y reconducirlos, convirtiéndolos en los elementos prioritarios para la mejora del sistema:

Debilidades del Sistema y mejoras
Superar la visión reglada
Adoptar una perspectiva económica y de competitividad
Apostar por una concepción integrada del sistema
Impulsar la formación como actividad económica
Fijar objetivos y evaluar resultados
Facilitar la gobernanza social
Dotar de transparencia al sistema de financiación
Establecer una alternativa al régimen subvencional

2.2.1. Superar la visión reglada

La formación solo es “profesional” si está referida a la producción y al empleo y, por tanto, a las empresas, que es el ámbito en el que se define, se requiere, se adapta, se evalúa y se retribuye la competencia profesional, referente y objetivo de este tipo singular de aprendizaje. En este sentido, conviene tener presente que existe una distinción conceptual entre “educación” y “formación”, que se acentúa en el caso de la “formación profesional”, cuyo propio nombre nos indica que ambos conceptos no deben confundirse.

En realidad, la educación y la formación contribuyen al objetivo del empleo, son absolutamente complementarias y no es una mejor ni superior a la otra. Pero cada una tiene sus propios objetivos y, en función de éstos, dispone sus propios medios en forma de sistema: sistema educativo, en el primer caso; sistema de cualificaciones y formación profesional, en el segundo.

La educación es imprescindible para la integración social, la adquisición de valores y la relación con el entorno, sentando así las bases del desarrollo personal y profesional, globalmente considerado. La formación es imprescindible para obtener las habilidades, destrezas y actitudes que son necesarias para ejercer una profesión u oficio concreto. La educación pretende transmitir conocimientos. La formación competencias. En la educación se trata de saber. En la formación se trata de saber hacer.

Lo que no puede hacerse es confundir la una con la otra. Porque pretender aplicar un enfoque “educativo” y, por tanto, reglado, al conjunto del sistema de Formación Profesional contribuye al déficit de productividad y competitividad, y a las elevadas tasas de desempleo, especialmente del desempleo juvenil. El enfoque predominantemente reglado de la Formación Profesional en España es un defecto sistémico y, por tanto, común a todos los subsistemas y modalidades de nuestra FP, tanto en la que se gestiona desde la Administración educativa, incluyendo el ámbito universitario, como en la denominada Formación Profesional para el Empleo que gestiona la Administración laboral.

El carácter esencialmente reglado de nuestro sistema de FP procede de la preponderancia de lo académico sobre lo laboral y de un cierto desconocimiento de la realidad productiva que llega a traducirse en desconfianza hacia la función empresarial. Pero también de un predominio de la visión pública, esencialmente reglada, sobre la privada, esencialmente flexible y adaptativa, que conlleva la preferencia de los criterios político-administrativos sobre los empresariales-productivos. La coherencia y el éxito de un sistema de Formación Profesional requieren una cierta comprensión de la producción, del empleo y de las relaciones económicas y laborales que lo condicionan que solo se produce en el ámbito empresarial y laboral y que debería organizarse en dicho ámbito.

Por otra parte, es fundamental una percepción del valor económico que tiene la FP por su impacto en la innovación, en la investigación aplicada y en la competitividad de las empresas, que es la base del crecimiento económico sostenible y, por tanto, de la cantidad y calidad del empleo. Esta trascendencia es la que convierte a la FP en un elemento estratégico en todos los países desarrollados y la que reclama una reforma en profundidad cuando, como sucede en el caso español, dicho elemento no funciona adecuadamente.

Existen múltiples manifestaciones de esta preeminencia del enfoque reglado en nuestra FP. La mayor parte de la regulación de la FP, incluso en la reciente Ley 30/2015 de 9 de septiembre que pretende reformar la Formación para el Empleo (Formación Profesional para el Empleo), se centra en la provisión formativa (acreditación de centros, catálogo de especialidades, etc.) y en las condiciones de la impartición (control, sanción, módulos económicos, gastos elegibles, etc.), mucho más que en los objetivos de cualificación y empleo. Por el contrario, en toda la regulación de la FP aparecen como secundarios o accesorios los elementos esenciales de una FP vinculada al empleo (la simultaneidad entre formación y trabajo, la acreditación de la competencia a través del empleo, la función formativa de la empresa, etc.), elementos que permitirían generalizar y compatibilizar formación y trabajo en el ámbito productivo, como sucede en la mayor parte de los países de nuestro entorno, que han apostado por la generalización de la FP dual y por el carácter no reglado de la formación laboral.

Como consecuencia de ello y salvo excepciones, la FP española, en ninguna de sus vertientes, está debidamente articulada con el mercado laboral, ni se interpreta como un proceso dinámico asociado al empleo mediante fórmulas contractuales y acuerdos colectivos que lo faciliten e impulsen. Por eso, afirmamos que la actual orientación normativa del conjunto de la FP, incluida la que gestiona la Administración laboral, sigue siendo esencialmente reglada, con un enfoque que responde mejor a la dinámica “escolar” o “educativa” que a la “productiva” y “adaptativa” de las empresas.

En ese contexto, la Formación para el Empleo, a pesar de su encaje en lo laboral, se ha convertido en otro subsistema reglado, excesivamente vinculado a la actividad docente y a las condiciones de la impartición (acreditación de centros, regulación del contenido formativo a través de certificados de profesionalidad, requisitos de docencia e instalaciones,

etc.), pero sin poner un verdadero foco de atención en el aprendizaje. Como consecuencia, la formación se concibe como un paréntesis en la vida profesional de los trabajadores y de las empresas que pretende controlarse con criterios puramente administrativos. La pretensión de que incluso la formación de los trabajadores ocupados se base en un “catálogo de especialidades”, elaborado en el ámbito público administrativo, para otorgar una acreditación de tipo académico, ya sea un título o un certificado de profesionalidad, deriva en procesos de aprendizaje formales que se desarrollan al margen del desempeño profesional/laboral, es decir, al margen de las empresas.

Así, el último estudio de evaluación de la oferta formativa afirma que los certificados de profesionalidad por los que está apostando en este momento el SEPE, no se adaptan a las necesidades de los trabajadores ocupados. Su larga duración dificulta compatibilizar formación con vida profesional y familiar y su perfil “academicista” los aleja de las necesidades de las empresas y, en no pocas ocasiones, impide a las personas con bajo nivel formativo acceder a ellos⁷.

“(...) La mayor relevancia de los certificados de profesionalidad ha incrementado los costes por participante, dando como resultado una caída en el número de acciones formativas y de beneficiarios (...) por esta razón, se aboga por incorporar una mayor heterogeneidad de acciones, mejor adaptadas a las necesidades de los participantes y las empresas (...)”.

Este enfoque pre-laboral, podría resultar comprensible en la FP básica, pero no lo es en el aprendizaje en el contexto del trabajo, donde se debe resolver la compatibilidad de la formación y el empleo y garantizar la adquisición de competencias adaptadas al entorno productivo.

7 Fuente: Evaluación de la Formación Profesional para el Empleo dirigida prioritariamente a trabajadores ocupados en el marco de las Convocatorias de los planes de oferta de ámbito estatal. Ejercicios 2012, 2013 y 2014. Estudio independiente realizado por el Centro de Estudios Económicos Tomillo - CEET- por encargo de la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo.

En definitiva, la FP ha construido universos paralelos reglados independientes del tejido productivo empresarial, ya sea el de los departamentos y centros educativo-formativos, ya sea el de los organismos públicos dedicados a gestionar convocatorias, subvenciones o justificaciones.

Responde todo ello a una idea errónea y limitada de la Formación Profesional concebida en forma de cursos o acciones formativas, es decir, hitos concretos de aprendizaje acotados en el tiempo, en lugar de concebir la formación de manera dinámica, como un proceso de aprendizaje continuo, inserto en el empleo y compatible con la actividad productiva en las empresas. La propia denominación de los subsistemas de FP denota su enfoque extra-laboral. En nuestro país, definimos o denominamos la FP en función del valor académico relativo (*inicial, básica, media, superior*) o en función de su objetivo (*para el empleo*), lo cual demuestra su concepción previa y ajena al mismo.

Ha llegado el momento, y así lo haremos a partir de ahora, de hablar abiertamente de la formación en el empleo o, si se prefiere, de la **Formación en el Trabajo**, para dejar claro el contexto productivo de este tipo de aprendizaje, la compatibilidad temporal entre éste y el desempeño laboral y su necesaria articulación a través de la negociación colectiva y la capacidad auto-organizativa de las empresas que deben tener autonomía para ordenar los procesos que afectan a su propia competitividad.

Por tanto, utilizaremos la denominación de **Formación en el Trabajo** para referirnos a la formación de los trabajadores ocupados, que incluye lógicamente la FP dual asociada a los contratos laborales formativos, así como la formación de desempleados más próxima a la realidad laboral y productiva de las empresas (alternancia, compromiso de contratación, prácticas en empresas), que debe tener **carácter no reglado** (en cuanto a los contenidos y la organización), para adaptarse a las necesidades productivas, y **carácter**

negociado en el ámbito laboral interno de las empresas o entre interlocutores empresariales y sindicales en el ámbito de la negociación colectiva.

Es cierto que, a lo largo de estas tres décadas, ha habido intentos de permeabilización entre la formación y el “*mundo laboral*”, fórmula con la cual, significativamente, se refiere la normativa de la FP al ámbito de la producción y del empleo como si se tratase de un universo ajeno. Entre los más recientes, destaca el esfuerzo por la implantación de una **FP dual** a través 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. En medio de una crisis económica galopante y con una tasa de paro desbocada, las autoridades responsables de la FP volvían los ojos hacia la “formación dual” con referencias exitosas como la alemana, suiza o austríaca. Puede considerarse el último intento para restituir los puentes entre formación y trabajo que nunca debieron romperse.

Pero la relación entre formación y empleo requiere de un contexto cultural, conceptual y legal que no se puede alcanzar con un simple reglamento improvisado, por bienintencionado que sea. Basta leer el artículo 2 del Real Decreto 1529/2012 para comprender hasta qué punto la formación y el empleo se entienden como cosas ajenas que, según el legislador, hay que separar cuidadosamente: “A los efectos del presente real decreto, se entenderá por Formación Profesional dual el conjunto de las acciones e iniciativas formativas, mixtas de empleo y formación, que tienen por objeto la cualificación profesional de los trabajadores en un régimen de alternancia de la *actividad laboral en una empresa con la actividad formativa recibida en el marco del sistema de Formación Profesional para el Empleo o del sistema educativo*”.

Queda claro que, para el legislador español, la diferencia entre formación en alternancia y formación dual es confusa.

Y también que, incluso cuando se pretende habilitar una FP dual, la “actividad laboral” no se considera “actividad formativa” y las empresas no son parte del sistema de FP, ni en el subsistema “educativo”, ni en el “laboral”. O, dicho de otra manera, en la concepción vigente en nuestra FP, en la empresa se trabaja y en el centro de formación se aprende. Con ello, se pone de manifiesto que no se concibe la formación “haciendo”, es decir, trabajando y, por tanto, no se prevé un proceso de formación que combine y complemente la adquisición de competencias en la empresa y en el centro de formación. Con este enfoque, cualquier modelo de FP es deficitario y, en concreto, la FP dual es, sencillamente, imposible.

Sirva este ejemplo para explicar que, en definitiva, todo el modelo español de FP bascula desde el aprendizaje hacia los cursos, desde las empresas hacia las entidades y centros de formación, públicos o privados pero, en todo caso, desvinculados de aquellas. Este error de enfoque es conceptual y estructural, y, en España, se comparte en el ámbito administrativo y regulatorio independientemente de que el gestor administrativo de la FP sea “educativo” o “laboral”.

Otra manifestación de la preponderancia de la visión reglada y “educativa” sobre la verdaderamente profesional, es el hecho de que el **Instituto Nacional de las Cualificaciones (INCUAL)**, principal instrumento para articular la relación entre el sistema de FP y las competencias observadas y requeridas en las empresas, dependa orgánicamente del Ministerio de Educación. Su dependencia lógica funcional debería situarse en los sectores productivos, con la visión integrada de las organizaciones empresariales y sindicales que conocen las necesidades productivas y negocian las condiciones laborales y organizativas. En todo caso, si se quiere mantener una relación con el ámbito público, debería hacerse con el ámbito de la economía, si se prima la visión de la necesidad competitiva o de la innovación, o con el del empleo, si se prima la

orientación de todo el sistema hacia el empleo, incluyendo la concertación social en todos sus niveles.

Igualmente demostrativo del planteamiento “educativo” o “escolar” que tienen los responsables políticos y administrativos de la Formación Profesional en el Trabajo, son las propuestas para la implantación de un **cheque formativo**, que han merecido alguna mención en la reciente Ley 30/2015, al tratarse de una mera extrapolación del “cheque escolar” que se ha venido barajando en el ámbito de la educación reglada y cuyo objetivo final no era otro que garantizar la libertad de elección de centro de los padres con hijos en edad escolar.

La extensión a la Formación Profesional de este cheque no parece tener justificación alguna ya que en el ámbito de la formación profesional, la formación a impartir no tiene unos costes fácilmente unificables. Así la formación escolar reglada tiene costes básicos comunes porque sus contenidos y duraciones están reglados por el propio sistema educativo, mientras que en la formación en el trabajo el coste es difícilmente unificable porque depende de las características y conocimientos previos del trabajador, del sector en el que trabaja o quiere trabajar o de las propias competencias (teóricas o prácticas) que debe aplicar en el puesto de trabajo. Una vez más, se piensa en una solución administrativa (el cheque formativo) que solo tiene sentido en una concepción reglada y en un aprendizaje en centros o entidades de formación.

Prueba de ello es que la Ley 30/2015 establece unas condiciones marco para la implantación del cheque formación que lo deja reducido al ámbito de los trabajadores desempleados y previa decisión unilateral de cada Comunidad Autónoma. Esto significa, además, que sólo se aplicará en aquellos territorios que así lo decidan, lo que distorsiona la **unidad del mercado de trabajo y de la formación** que defendemos en este documento como requisito o condición básica ineludible para un eficiente funcionamiento de un sistema de Formación Profesional en el Trabajo, ya que las

limitaciones territoriales condicionan la movilidad geográfica de los trabajadores y por tanto del sistema de formación y de las políticas activas.

Del mismo modo, la **evaluación, reconocimiento y acreditación de la competencia adquirida a través de la experiencia laboral**, se articula actualmente en un proceso de carácter público y prácticamente ajeno a las empresas a través del Real Decreto 1224/2009, de 17 de julio. Como era previsible, ha sido incapaz de extender su aplicación en el ámbito productivo y empresarial, salvo en aquellos casos en los que la regulación de las profesiones ha obligado a ello, a pesar de la necesidad urgente de acreditar la competencia profesional que poseen, de hecho, muchos trabajadores.

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, tampoco corrige esta deriva reglada y administrativa, típica de un enfoque “educativo”, que se extiende al conjunto de la Formación Profesional para el Empleo, incluyendo la **formación de los trabajadores ocupados en sus empresas**. La referencia de la formación de los trabajadores a un catálogo de especialidades definido por la Administración, que debe impartirse en las condiciones fijadas por ella, no puede responder a las características de las necesidades de cualificación para el trabajo y es absolutamente incompatible con la realidad productiva y organizativa en el ámbito de las empresas.

En todo caso, parece evidente que **la corrección del enfoque reglado o educativo subyacente es un elemento esencial para una reforma eficaz de la FP en su conjunto. Pero es particularmente necesaria en la formación en el ámbito laboral**, para que sirva verdaderamente a los objetivos de productividad y de empleo, contribuyendo a dotar de mayor eficacia al mercado de trabajo y a fortalecer el sistema productivo, especialmente en los sectores más dinámicos y con mayor valor añadido.

2.2.2. Adoptar una perspectiva económica y de competitividad

A pesar de las manifestaciones políticas, la FP apenas ha sido considerada en nuestro país como un **factor económico decisivo para mejorar la competitividad y el empleo**. Cuando se analiza comparativamente el contexto estratégico y administrativo de la FP en España con el de otros países, se aprecia con claridad esta diferencia de valoración, hasta el punto de que, en la mayor parte de ellos, la FP se analiza abiertamente en términos de coste/beneficio para las empresas y el sistema productivo en su conjunto. Esta visión determina una adscripción estratégica, y hasta orgánica, fuertemente vinculada a la política económica, a la configuración sectorial y a la gestión integral de las necesidades de capital humano.

A título de ejemplo, la FP se gestiona en Suiza a través del Departamento Federal de Economía. Según un reciente estudio, el Gobierno suizo ha calculado que por cada alumno de FP en el que una empresa haya invertido, la compañía obtiene un retorno del 10%. Un enfoque similar determina los modelos duales de Alemania o Austria. Asimismo, otros países han trabajado en la estructura sectorial y el análisis prospectivo de las competencias requeridas por las empresas, como Francia o México. En el nuevo modelo francés de FP, los distintos objetivos de cualificación son la base de los distintos tipos de formación, de la responsabilidad financiera y gestora, con un fuerte componente empresarial y sectorial paritario. Países como Canadá, Australia o Nueva Zelanda, están impulsando la acreditación de competencias profesionales.

Admitiendo las diferentes bases culturales y productivas de los países centroeuropeos en los que podrían observarse sistemas de referencia (Austria, Alemania), es evidente que un sistema de Formación Profesional funciona cuando las autoridades públicas y las empresas perciben su **inte-**

rés y rentabilidad, ya sea inmediata y directa para ellas mismas, ya sea mediata o indirecta para el conjunto del sistema productivo del país. A partir de esta convicción de que la Formación Profesional aporta valor y contribuye a la competitividad y a mejorar la tasa de empleo, es más fácil comprender cómo han evolucionado estos sistemas desde el punto de vista organizativo y financiero. En general, los poderes públicos y las organizaciones empresariales y sindicales participan en la planificación y financiación de la Formación Profesional básica y ocupacional, mientras que la Formación Profesional superior y la formación continua con fines profesionales son, básicamente, responsabilidad de los trabajadores y de las empresas y a ellos corresponde, en lo esencial, su financiación.

En nuestro país, esta falta de perspectiva económica tiene dos derivadas significativas: una de carácter sectorial y otra de carácter territorial. Aunque la FP es fundamental para el conjunto de la actividad productiva, es evidente que, por sus características, resulta especialmente determinante en el desarrollo y mantenimiento de la capacidad industrial. Desde este punto de vista, la debilidad de la FP en nuestro país, explica, aunque sea parcialmente, la alarmante pérdida de peso de la industria en nuestra economía.

Asimismo, la cualificación profesional que se deriva de la FP es un factor determinante del desarrollo territorial y justifica, en gran medida, las excesivas diferencias regionales desde el punto de vista económico y laboral.

2.2.3. Apostar por una concepción integrada del sistema

Además de recuperar el enfoque formativo frente al “educativo” o “académico”, cualquier reforma de la FP requiere recuperar su visión de conjunto como **sistema integrado**.

Esta visión no responde solamente a los objetivos de eficacia, simplificación administrativa y aprovechamiento de recursos, por loables que resulten. La integración sistémica forma parte de la necesidad conceptual de identificar correctamente qué es la FP, **para que toda ella responda al referente de la competencia profesional y sirva a los intereses indisolubles de competitividad y empleo**. No hablamos por tanto de una integración orgánica del sistema, la coherencia estratégica y administrativa, así como la articulación del sistema de FP con la organización del mercado laboral, deben ser consecuencias lógicas del sistema integrado.

Conviene recordar que esta es la pretensión esencial de la L.O. 5/2002, de 19 de junio, de las cualificaciones y la Formación Profesional (BOE de 20 de junio de 2002) a la que responde el diseño del “Sistema de cualificaciones y formación profesional”, definido como el “conjunto de instrumentos y acciones necesarios para promover y desarrollar la integración de las ofertas de la formación profesional, a través del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, así como la evaluación y 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”.

No es razonable mantener una FP “educativa” y otra “laboral”, porque no existe tal cosa, salvo en una lógica de simple adscripción administrativa. Y, por ello, tampoco es razonable mantener dos constructos orgánicos y conceptuales para un mismo objetivo: el aprendizaje orientado a la competencia profesional. Por el mismo motivo, no tiene sentido mantener dos formas de acreditar una misma cosa (la competencia profesional), ni soportar los costes duplicados de dos estructuras administrativas, ni procurar mecanismos complejos de convalidación o compensación de unidades de competencia que, en el Catálogo Integrado, cuentan con un mismo referente. Pero, sobre todo, no es

razonable porque la división entre lo educativo y lo laboral dificulta la articulación entre la formación del capital humano y el sistema productivo y, por tanto, perjudica al objetivo de competitividad y empleo.

En este sentido, los costes más relevantes de la no integración no son los que se derivan de la duplicidad e ineficiencia administrativa, sino los que se trasladan al sistema productivo como menor competitividad y menor empleo. Además, en el caso español, esta situación se multiplica por las diferencias de criterios y regulaciones entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas y de éstas entre sí.

De la integración depende la articulación coherente y homogénea entre la FP, el sistema productivo y el mercado de trabajo y, especialmente, las posibilidades reales de desarrollo de la FP dual, que es un elemento clave para resolver el problema de acceso al primer empleo, la reducción paulatina del paro juvenil y del flujo de trabajadores no cualificados que es una de las claves de la persistencia de nuestro elevado desempleo estructural.

La integración también es determinante para articular la evaluación, el reconocimiento y la acreditación de la competencia adquirida a través de la experiencia laboral y para la plena eficacia de la FP en relación con la política activa de empleo, especialmente para dotar de competencias básicas al 50% de los desempleados que no las posee.

Nótese que la Ley 30/2015 de 9 de septiembre, convierte nominalmente en “sistema” lo que hasta ahora era un “subsistema”, el de Formación Profesional para el Empleo, dentro del Sistema Nacional de las Cualificaciones y la Formación Profesional, creado por la Ley Orgánica 5/2002. Baste recordar el título originario del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regulaba hasta ahora el “subsistema de Formación Profesional para el Empleo” para advertir el cambio de “subsistema” a “sistema” que se ha debido produ-

cir sin que lo advirtiésemos en algún momento entre 2007 y la actualidad. En realidad, se trata de algo más que de un simple cambio o error nominal. Supone un paso más en la renuncia a la integración de la FP y a la adopción de un marco global de relación entre ésta y el sistema productivo.

2.2.4. Impulsar la formación como actividad económica

Además de la trascendencia económica de la FP en el conjunto del sistema productivo y en el funcionamiento del mercado laboral, conviene tener presente que el sistema formativo es, en sí mismo, un sector económico relevante. Probablemente, esta falta de visión de la FP como una **actividad económica esencial y complementaria para el crecimiento y el empleo**, no sea más que una consecuencia del predominio de la visión escolar y de la falta de perspectiva económica a las que ya nos hemos referido. En cualquier caso, ello ha dificultado su consolidación económica y financiera, así como su profesionalización.

En la medida que la formación se trata de una actividad económica, el conjunto de proveedores de FP se configura como un sector económico estratégico y asimilable a otros sectores de servicios profesionales, al que resultaría aplicable la Directiva europea de servicios (Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior [Diario Oficial L 376 de 27.12.2006]). Por lo tanto, su régimen jurídico general no puede ser otro que el de liberalización y provisión en régimen de mercado, para satisfacer las necesidades de sus clientes finales.

Ya sea por la errónea vinculación a la “educación” o por otras razones, el hecho es que la provisión de FP se ha excluido del funcionamiento ordinario de un mercado

de servicios. Como consecuencia, el sector empresarial que pretende dedicarse a esta actividad económica es fuertemente dependiente de la financiación pública, en forma de subvenciones, y compite en condiciones desiguales con la propia provisión pública indiscriminada. Estas condiciones impiden la competencia, limitan la innovación, la capitalización y la inversión, y, en definitiva, evitan la consolidación de un sector eficiente que satisfaga, aunque sea parcialmente, las necesidades de formación que tienen las empresas y los trabajadores.

Se dirá que los centros y las empresas de formación ya participan en la organización e impartición de la FP. Pero lo hacen, de modo casi exclusivo, como entidades colaboradoras concertadas o subvencionadas bajo rígidas formas de actuación diseñadas desde los departamentos educativos o predeterminadas desde los Servicios Públicos de Empleo, en vez de hacerlo como proveedoras profesionales que realizan una actividad económica útil para las empresas empleadoras a cambio de un precio, y en competencia con otros proveedores. De este modo, ni las empresas actúan como tales, ni pueden ofrecer sus capacidades de innovación, ni los servicios públicos educativos o laborales las aprovechan para mejorar la cobertura, la calidad y los resultados de sus políticas.

Como consecuencia de todo ello, en la provisión de FP se mantiene la ficción de la ausencia de ánimo de lucro, fundamento primario de la actividad empresarial y profesional digna de tal nombre. En este sentido, no se ha comprendido hasta qué punto la cooperación público-privada era y es una piedra angular de la reforma de la FP para el cumplimiento de los objetivos de formación y empleo. Y ello, porque no se puede satisfacer la demanda ni cumplir los objetivos de cualificación y el empleo sin la orientación hacia los resultados y la capacidad de innovación y flexibilidad en los procesos que aportan las empresas privadas de servicios, también en los servicios profesionales de formación y empleo.

La exigencia normativa de que la Formación Profesional en el Trabajo subvencionada sea gratuita, con la consiguiente prohibición de que se cobre cantidad alguna al trabajador, ni siquiera en forma de cofinanciación parcial, no solo se explica por razones legales, sino por el demagógico criterio de que si la formación es buena, debe ser gratuita, gratuidad con alcance universal e indiscriminado.

Este criterio general de gratuidad para los trabajadores en la formación subvencionada, hasta el punto de impedir que ellos mismos o sus empresas pudieran cofinanciar la diferencia de un coste mayor cuando el tipo o la calidad de la formación así lo justifiquen, ha determinado la **inexistencia de un mercado real, profesionalizado y eficiente** en torno a la formación, **porque sin precio no hay mercado ni viceversa.**

La existencia de módulos económicos máximos y de criterios de valoración técnica de precios a la baja (presentados como criterios de “eficiencia económica”) que contienen las convocatorias públicas, no son sino una mera apariencia de mercado, porque el mercado se basa en ofrecer los mejores bienes o servicios al menor precio, según el criterio de los consumidores y no en conseguir el mayor número posible de alumnos formados, al menor coste posible y en las materias y condiciones técnicas establecidas previamente por la Administración concedente de la subvención.

Este erróneo concepto del mercado ha determinado una exclusión del sistema de las acciones formativas más innovadoras o de mayor coste, ha perjudicado claramente la calidad general de la formación financiada y ha desincentivado la inversión económica por parte de los centros y entidades de formación.

Es necesaria una mínima confianza en el mercado, como forma más ética y eficiente de asignar los recursos, y la convicción de que lo que se contrata y se promueve es una actividad económica de servicios en régimen de competencia,

que no simple concurrencia. Aunque coexista con una oferta gratuita, que debería delimitar su alcance a través de objetivos concretos para no impedir la coexistencia pública y privada.

2.2.5. Fijar objetivos y evaluar resultados

Desde el punto de vista de sus resultados prácticos, resulta difícil elaborar un diagnóstico preciso sobre el conjunto de la FP. Por una parte, por su heterogeneidad. Por otra, por la relativa carencia de información agregada y cualitativa. Finalmente, porque los resultados se deben considerar en función de los objetivos previamente fijados y, en el caso de la FP, ya sea en el ámbito inicial, ya sea en el de los Servicios Públicos de Empleo, estos objetivos no son explícitos.

Para comprender “el manejo de los objetivos”, el capítulo 4 del mismo título del libro titulado “*La lógica del fracaso*” de Dietrich Dörner (Modus Laborandi, 2009), establece algunas premisas conceptuales de utilidad. Siguiendo su terminología, la regulación y planificación de la FP en España está plagada de “objetivos ambiguos” o “términos complejos”, tales como “aproximar la formación a las empresas” o “poner a los usuarios en el centro del sistema”, fórmulas que, en no pocas ocasiones, sólo expresan que no se sabe lo que se quiere hacer o cómo hacerlo. En resumen, la planificación estratégica, especialmente en una materia como la que nos ocupa, **requiere establecer objetivos útiles, es decir, con el grado de concreción adecuada para orientar la acción.** No existen evidencias de que las sucesivas reformas de la FP en ninguna de sus modalidades, hayan respondido a este criterio de “planificación para la acción” sobre la base de indicadores de desempeño, tanto de proceso como de resultados, error en el que vuelve a incidir la reciente Ley 30/2015.

En este sentido, en la planificación pública de la FP no se explicita el número de trabajadores que se pretende formar,

ni siquiera una tasa de cobertura formativa de carácter global o para un segmento determinado de trabajadores; tampoco se establece un objetivo de acreditación de competencias adquiridas a través de la experiencia laboral, ni del número de trabajadores/alumnos que hayan de realizar formación dual. De hecho, desde la publicación de la L.O. 5/2002, no se ha aprobado ningún plan, programa nacional o cualquier otro documento de valor estratégico asimilable que fijase objetivos de cualificación o integración para el conjunto del sistema, a pesar de las pretensiones unificadoras de esta norma y de la creación de órganos comunes (Consejo General de FP, INCUAL, Centros Integrados). En el ámbito de la Formación Profesional para el Empleo, desde 2012, esta carencia ha sido parcialmente cubierta por la determinación de un cierto nivel de objetivos e indicadores a través de los Planes Anuales de Política Activa de Empleo, aunque sin llegar a la profundidad que, para el caso específico de la formación profesional, alcanzaran los lejanos Programas Nacionales hasta 1998.

En conclusión, **tanto en el ámbito educativo como en el laboral, se legisla y planifica sin objetivos vinculados a la competitividad empresarial que orienten las acciones que necesita el tejido productivo.** Como consecuencia, se evita la reflexión sobre qué necesitan los destinatarios de la formación, que son las empresas y los trabajadores, y, por lo tanto, aunque se exprese con énfasis que se pretende poner a los destinatarios en el centro del sistema, a quien se pone verdaderamente es a la propia Administración y sus criterios políticos de planificación y gestión, cada vez más alejados de la realidad productiva.

El resultado es que España, a diferencia de sus socios europeos, no tiene una visión integrada de los objetivos concretos de su sistema de FP y, por tanto, tampoco dispone de una evaluación del sistema que pudiera identificar éxitos y/o fracasos, en cuyo caso, apuntar medidas correctivas. Como

se analizará en el apartado de propuestas, la identificación de objetivos globales de cualificación en el trabajo debería ser el hilo conductor de la reforma de la FP, estableciendo concretamente qué se quiere hacer y, en función de ello, quién debe hacerlo y cómo financiarlo.

2.2.6. Facilitar la gobernanza social

La aprobación en Francia de la Ley sobre la formación profesional, empleo y democracia social (ley n° 2014-288 de 5 de Marzo, publicada en el JO de 6 febrero 2014) indica, desde su propia denominación, la vinculación entre tres elementos esenciales que no pueden disociarse. En concreto, la referencia expresa a la “democracia social”, que se desarrolla ampliamente, indica el propósito de que la Formación Profesional no se convierta en un espacio cerrado ajeno a la toma de decisiones de concertación, negociación colectiva y organización del trabajo que corresponde a las empresas y a las organizaciones empresariales y sindicales.

A partir de la premisa de que la Formación Profesional y el empleo forman parte de un mismo ecosistema, la normativa francesa promueve la inclusión en los convenios colectivos de la cuenta personal de formación, el diálogo social reforzado sobre formación y competencias profesionales y la convalidación de los conocimientos adquiridos por la experiencia profesional, entre otras medidas que impulsan la concertación y la negociación sobre la formación en el empleo y, por tanto, en las empresas y sectores de actividad. Como consecuencia, se reforma el modelo de financiación de la Formación Profesional para el Empleo y de responsabilidad de sus organismos financiadores en función del tipo de formación que financia cada uno de ellos.

Se dirá que la regulación y la financiación de la FP en España ha sido, tradicionalmente, objeto de procesos de

concertación bipartitos y tripartitos. Pero lo cierto es que la concertación entre la Administración y los agentes sociales desde la perspectiva del mercado de trabajo solo se ha referido al ámbito de la Formación Profesional para el Empleo, sin incluir, más allá de los ámbitos meramente consultivos, la FP del ámbito educativo salvo en el proceso de elaboración de la L.O. 5/2002 y en los ya lejanos programas nacionales de hace dos décadas.

La participación de los interlocutores sociales del ámbito laboral es esencial para la gobernanza de un sistema de FP en cuanto a la determinación de los objetivos de cualificación y empleo, así como la forma concreta de alcanzarlos. Esto se refiere a la relación entre la FP y la clasificación profesional, a la promoción de los contratos formativos, a la articulación entre formación y empleo, a la competencia profesional en relación con el acceso y la estabilidad del empleo, a la promoción profesional, a la flexibilidad funcional y a la acreditación de la competencia a través de la experiencia laboral. En resumen, al ámbito natural de la **concertación social** en la interrelación entre Formación Profesional y empleo, y entre ambos elementos y el conjunto de la organización del trabajo y la **negociación colectiva**.

En su estudio “La Formación Profesional en España y las cláusulas de formación en la negociación colectiva”⁸, la profesora Yolanda Cano Galán, señala el hecho de que “*la negociación colectiva se ha articulado en torno a sectores productivos que no se corresponden con el diseño de familias profesionales del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales*” y que “*el acercamiento entre la estructura de la negociación sectorial y el Catálogo Nacional de Cualificacio-*

8 CANO GALÁN, YOLANDA, Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad Rey Juan Carlos, “La Formación Profesional en España y las cláusulas de formación en la negociación colectiva”, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, 2010.

nes Profesionales, debe producirse, sin que ello exija una total correspondencia entre ambas”.

Aspectos capitales de la reforma laboral de 2012, como la movilidad funcional o la sustitución de las antiguas categorías laborales por grupos profesionales, no pueden ser ajenos a la negociación colectiva pero tampoco deberían serlo respecto de la reforma de la FP. En este sentido es básico *“negociar cuestiones formativas asociadas a la adquisición de competencias y mejora de las cualificaciones, y ello en relación con las distintas posibilidades que la normativa permite que sean tratadas en convenio colectivo”.*

Entre todas estas limitaciones de la concertación y negociación colectiva, destaca la ausencia de acuerdos que permitan generalizar el aprendizaje en el empleo, adaptado a distintos colectivos, ya sea para proponer al legislador la adopción de un contrato formativo *ad hoc*, en la línea de los modelos de aprendizaje diseñados en otros países europeos como Alemania o Francia, ya sea para articular compromisos concretos a nivel de empresas o sectores sobre la inserción laboral para jóvenes de primer empleo, trabajadores no cualificados, desempleados de larga duración y mayores de 50 años, por ejemplo.

Sería deseable que la gobernanza social se haga cargo de estas cuestiones que difícilmente pueden abordarse a través de la mera intervención gubernamental, como lamentablemente viene sucediendo en demasiadas ocasiones.

2.2.7. Dotar de transparencia al sistema de financiación

La falta de integración del sistema de FP se traslada a su sistema de financiación, lo que obliga a diferenciar entre la financiación que sostiene la oferta de FP “educativa” y “laboral”. Este distinto sistema de financiación contribuye a acentuar las

diferencias entre los subsistemas, puesto que difícilmente pueden converger dos ámbitos financiados por vías y criterios tan diferentes, que condicionan, además, dos modos de gestión muy alejados. Por ello, la reforma del sistema de financiación es una necesidad perentoria para la integración del sistema de FP y, por consiguiente, para su eficiencia.

La parte del sistema de FP ahora gestionada en el ámbito educativo, se financia con fondos asignados a través de los Presupuestos Generales estatales y autonómicos que proceden de la fiscalidad general. El hecho de que la competencia educativa corresponda a las Comunidades Autónomas y que ésta incluya una parte significativa de la FP que es, por definición, un elemento sustancial para el funcionamiento homogéneo del mercado de trabajo, es una contradicción que obstaculiza la reforma del sistema de financiación.

En el ámbito laboral, la legislación vincula la financiación de la Formación Profesional para el Empleo a los fondos obtenidos a través de la recaudación de la cuota finalista de formación profesional, a las aportaciones del Fondo Social Europeo y a los que asignen los Servicios Públicos de Empleo. En la práctica, en el caso de la Formación Profesional para el Empleo, estos últimos son prácticamente inexistentes, por lo que los recursos del sistema se han limitado prácticamente a los procedentes de la cuota, que en parte se han desviado para otros fines ajenos a su finalidad, y a las aportaciones del Fondo Social Europeo.

En el ámbito de la FP laboral, conviene recordar que la formación se nutre también de la cofinanciación de las empresas en la formación bonificada y de su gasto en formación con fondos propios, así como de los recursos que dedican las personas físicas directamente cuando contratan servicios de formación, ya sea para la consecución de un instrumento oficial acreditativo, ya sea para cualquier otra formación no “reglada” (advuértase que “reglada” es la FP

sometida a un reglamento⁹; y, actualmente, tan reglamento es el Real Decreto que regula un título, como el que regula un certificado de profesionalidad).

Es fácil comprender que la visión limitada de la financiación se corresponde con la visión limitada de la FP que hemos venido explicando. Dicho de otro modo, la visión limitada y parcelada de la FP, así como su falta de perspectiva estratégica orientada a objetivos de cualificación y empleo, limita y condiciona también su modelo de financiación.

A modo de ejemplo, por no reconsiderar globalmente la financiación de la FP, las bonificaciones y subvenciones a la contratación apenas incorporan un objetivo formativo, salvo en el caso obvio de las bonificaciones de los contratos formativos. En este sentido, la mayor parte de las bonificaciones y subvenciones de contratos se articulan por colectivos y solo parecen dirigirse a reducir el coste de la contratación, en lugar de concebirse como una palanca formativa, exigiendo ciertos resultados de mejora de la cualificación.

En la misma línea, los recientes acuerdos con las agencias de colocación no establecen ningún objetivo de cualificación. Tampoco se plantea, por el momento, el uso de fondos procedentes de las políticas pasivas para convertirlos en política activa a través de la FP, lo que sugiere una falta de visión integrada económico-financiera de la política activa y pasiva de empleo, que no es exclusiva de la Formación Profesional para el Empleo.

Por otra parte, la visión reglada y la falta de perspectiva económica a la que nos hemos referido varias veces, dificulta también la integración de recursos públicos y privados, típicos de los sistemas duales. Con esta separación no es fácil comprender y articular el potencial de aplicación de recursos

9 El Servicio Público de Empleo Estatal ha establecido el 17 de junio de 2014 un Acuerdo Marco con agencias de colocación para colaborar con los Servicios Públicos de Empleo en la intermediación laboral.

financieros derivados de la productividad y el empleo, como sucede en los sistemas de FP duales centroeuropeos y que resultan básicos para su sostenibilidad. Recordemos que, en el caso suizo o en el alemán, una parte de la financiación de la FP se relaciona directamente con la productividad obtenida de los alumnos-trabajadores por parte de las empresas, a través de la generalización de contratos formativos que lo permiten expresamente.

Si las empresas no identifican los beneficios de esta formación, es difícil que el sistema español pueda desarrollar una formación de tipo dual, que solo puede financiarse con estas premisas. También es difícil que la FP se articule correctamente con el conjunto de las políticas activas de empleo o que se plantee seriamente el interés general de la inversión en formación y, en consecuencia, que se articulen incentivos significativos en la fiscalidad de las empresas y las personas físicas. Pero, sobre todo, es improbable que se puedan reordenar los distintos grados de responsabilidad en el sistema, en función de los intereses y de los objetivos que se persiguen, que deberían traducirse en una relación más directa entre el recurso financiero, la identificación de quién debe aportarlo y el objetivo de cualificación al que responde.

A título de ejemplo, resulta incoherente que la formación de los desempleados se venga financiando con la cuota obligatoria de formación que satisfacen las empresas y sus trabajadores ocupados, porque eso lleva a la paradoja de que cuantos más parados haya, mayor insuficiencia financiera tiene el sistema para formarlos.

A la vista de todo lo anterior, es evidente que **una verdadera reforma de la FP en su conjunto no puede obviar la reforma de su esquema de financiación.** Para ello, deberían considerarse todas las fuentes financieras que contribuyen a los objetivos de cualificación profesional a través de la FP, identificando y separando dichas fuentes, y asignando a cada una un papel concreto vinculado a objetivos también concretos.

Esto no impide que la cuota de formación soportada por empresas y trabajadores mantenga un papel preponderante, independientemente de la forma de recaudación, siempre que conserve su carácter finalista. Resulta imprescindible considerar, potenciar y vincular a sus propios objetivos las otras fuentes de financiación de la FP, al menos, las que se corresponden con la responsabilidad directa de las políticas activas de empleo a través de los Presupuestos Generales del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Asimismo, debería contemplarse la posibilidad de incentivar la inversión en formación de los propios trabajadores, para que asuman más claramente su responsabilidad en el sistema, y potenciar la de las empresas, a través de la fiscalidad de las personas físicas y de las sociedades respectivamente. Y, por último, debería articularse el uso de fondos procedentes de la política pasiva para que contribuyan a la “activación”, a la cualificación y a la inserción, cambiando el rumbo asistenciaalista de la política laboral de estos últimos años.

2.2.8. Establecer una alternativa al régimen subvencional

La aplicación de la normativa general de subvenciones al sistema de Formación Profesional en el Trabajo aparece ya en sus primeros antecedentes. El Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (Plan FIP) creado en el año 1985 estableció un esquema de gestión basado en unos centros colaboradores del INEM, que podían ser empresas, organizaciones o instituciones. Estos centros recibían unas subvenciones para compensar los costes de los cursos, limitándose, en el caso de empresas que impartieran formación a sus propios trabajadores, a los costes de profesorado y de material didáctico.

Los sucesivos Acuerdos Nacionales de Formación Continua mantuvieron también esquemas de gestión en los que, o

bien las empresas o bien unas entidades organizadoras (las organizaciones empresariales y sindicales), recibían subvenciones o ayudas a la formación. Sin embargo, el beneficiario último de la subvención era el trabajador que recibía la formación. Las empresas o las entidades organizadoras se encargaban de contratar los recursos necesarios para la ejecución de los planes de formación y justificaban sus costes.

Esta visión fue parcialmente superada en el año 2003 con la creación del sistema de bonificaciones (“Formación de demanda”), a las que el RD 1046/2003 excluyó expresamente del concepto legal de “subvenciones”, y que ha permitido una gestión algo más ágil de los recursos por parte de las empresas que programan formación para sus trabajadores. Sin embargo la denominada “formación de oferta” ha continuado vinculada, en lo que se refiere a la asignación de fondos, al régimen subvencional.

Esta inadecuación al sistema de Formación Profesional para el Empleo, se ha puesto de manifiesto nuevamente con las últimas reformas, en las que se ha pretendido que la solución a todos los problemas sería la concurrencia directa de los proveedores de servicios de formación. En esa línea se orientó una parte de la convocatoria de planes estatales del año 2011 y fue expresamente respaldada por la reforma laboral de 2012, quedando confirmada en la Ley 30/2015.

Es en la Ley 30/2015 donde se manifiesta con mayor crudeza el problema. La ley considera la formación que no es programada por las empresas como formación de oferta de las Administraciones, es decir, como un servicio público que cubrirá las necesidades no atendidas por las empresas. Ello significa que el derecho individual del trabajador a la formación no es ejercido en el ámbito laboral, sino ante las Administraciones. Esta es la razón por la que las Administraciones pretenden gestionar ese “servicio público” como “política activa”, bien directamente o bien encomendándolo a terceros.

De ahí que la Ley establezca que la formación de oferta se financiará normalmente mediante subvenciones en régimen de concurrencia competitiva. La aplicación del régimen subvencional no es sino la consecuencia de la concepción de la Formación Profesional en el Trabajo como una “política activa”, o dicho en otros términos, la aplicación del régimen subvencional es la mejor prueba de que el sistema se ha “administrativizado” plenamente, privándolo de cualquier referencia a su naturaleza laboral esencial. Carece de sentido que los trabajadores y las empresas abonen una cuota finalista, específica, que no forma parte de la caja de la Seguridad Social, para que su uso posterior les venga conformado como una “subvención” condicionada por las Administraciones públicas en forma de “política activa”.

Por ello, se ha desarrollado una normativa subvencional plagada de desincentivos a la participación de empresas o entidades que aspiren a prestar un servicio de calidad, que van desde condiciones de cobro que serían inaceptables en el campo de la contratación pública, hasta un régimen sancionador de dudosa constitucionalidad.

La aplicación del régimen subvencional a la formación, ha dado lugar, además, a no pocas situaciones de inseguridad jurídica y disfunciones, como las interpretaciones del concepto de la subcontratación y sus límites, la exigencia de intereses al beneficiario por el importe de la cantidad subvencionada, el establecimiento de módulos máximos de coste aplicados de manera generalista y con incentivos en valoración para su solicitud “a la baja”, la necesidad de autorización administrativa previa para algunas contrataciones y para la adaptación de los planes, la determinación administrativa previa de los colectivos a formar y de las acciones a impartir, la “colectivización” de la responsabilidad entre todos los intervinientes en el proceso formativo, etc.

Parece evidente que la utilización del régimen subvencional en el ámbito de la Formación Profesional para el Empleo

no es el más adecuado al planteamiento estructural que hemos indicado, no resulta el más conveniente para conseguir la formación en la cantidad y calidad que necesita nuestro país y ha impedido el desarrollo de la formación como una actividad económica dentro de un auténtico y real mercado de los servicios formativos.

3. La formación profesional en el trabajo: antecedentes y contexto

La Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las cualificaciones y la formación profesional, así como la Ley 30/2015, de 9 de septiembre por la que se regula el sistema de formación para el empleo, establecen un enfoque conjunto de la Formación Profesional de los trabajadores ocupados y desempleados. Si bien, como su propio nombre indica y tal como se explicó en la introducción, lo hacen poniendo el centro de gravedad en la formación de los desempleados, con una visión más próxima a la política activa de empleo (de ahí, formación “*para*” el empleo), y no en la necesidad de adaptación y promoción de los ocupados o en la compatibilización entre formación y ocupación, que hubiera llevado a la expresión formación “*en*” el empleo o, si se prefiere, “*Formación en el Trabajo*”.

En este sentido, como se expuso en el apartado anterior, el conjunto entero del sistema de FP es fundamental para las empresas y para los trabajadores, y los defectos expuestos con anterioridad deberían ser subsanados no solo por el interés del sistema productivo, sino por el progreso y bienestar de la sociedad española. En su condición de interlocutor social, las organizaciones empresariales han venido mostrando su disposición a participar en una reforma global de la FP que los subsane.

Sin embargo, es obvio que, desde el punto de vista de las necesidades más inmediatas y del ámbito de decisión organizativa, la formación de los trabajadores ocupados es el que compete y afecta de manera más directa a las empresas y a las organizaciones empresariales. En este caso, es evidente que nos encontramos en el ámbito de las relaciones laborales, siendo la Formación Profesional y su relación con el empleo un elemento esencial de la competitividad empresarial, de la organización del trabajo y de la negociación colectiva.

Las empresas y los interlocutores sociales en el mercado de trabajo también se ven directamente concernidos por la formación de los desempleados, que son trabajadores ocupados potenciales, si bien es cierto que, en este caso, pueden existir condicionantes de cualificación básica y de política activa de empleo que también competen a las Administraciones Públicas, concretamente a los Servicios Públicos de Empleo.

Por ello, utilizamos la denominación “**Formación en el Trabajo**”, tal y como se dijo anteriormente, para referirnos a la formación de los trabajadores ocupados, que incluye lógicamente la FP dual asociada a los contratos laborales formativos, y también a la formación de desempleados más próxima a la realidad laboral y productiva (alternancia, compromiso de contratación, prácticas en empresas). Al menos en este ámbito de la FP, en el que la Formación Profesional se realiza total o parcialmente en el seno de las empresas o por encomienda de estas, el componente formativo es indisoluble del componente laboral y productivo, y las características y la ejecución de la formación deben hacerse compatibles con la organización del trabajo y las necesidades de empresas y trabajadores.

En esta “Formación en el Trabajo”, que forma parte destacada de los factores de competitividad de las empresas, es imprescindible que la formación se adapte a las necesidades y circunstancias de la producción, tanto en sus contenidos como en los criterios organizativos de las mismas, sin más

límites que los que se deriven de la negociación colectiva y, en su caso, de la legislación sobre las condiciones laborales.

Ha de tener, por tanto, **carácter no reglado**, en los contenidos y la organización, para adaptarse a las necesidades productivas, y **carácter negociado** bien en el ámbito laboral interno de las empresas o bien entre los interlocutores empresariales y sindicales en el ámbito de la negociación colectiva.

Entendemos que esta “Formación en el Trabajo” compete directamente a las empresas y a sus organizaciones representativas, y es, por tanto, a la que se refiere el alcance propositivo de este Libro Blanco.

Pero, antes de formular nuestros criterios para su reforma, parece conveniente analizar el punto de partida, tanto desde sus antecedentes históricos, normativos y jurisprudenciales, como desde la experiencia de los países de nuestro entorno.

3.1. Antecedentes históricos

Si bien el origen del actual Sistema de Formación Profesional para el Empleo (FPE) se remonta a los primeros Acuerdos sobre Formación firmados por las organizaciones empresariales y sindicales en el año 1992, anteriormente a los mismos, se produjeron una serie de hitos que también conviene recordar:

1979 Mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 3 de agosto de 1979, se fijó una **cuota de Formación Profesional de un 0,8%** de la base de cotización de contingencias de accidentes de trabajo, enfermedades y desempleo (0,67% a cargo de empresa y 0,13% del trabajador).

1982 Posteriormente, el RD 125/1982, de 15 de enero, sobre cotización a la Seguridad Social y desempleo, redujo en 2 décimas dicha cuota dejándola en un **0,6%**, siendo rebajada un año más tarde por el RD 92/1983, de 19 de enero, al **0,5%** (0,4% empresa y 0,1% trabajador).

1984 Dentro del ámbito del **Diálogo Social** entre las organizaciones empresariales y sindicales, se firma el **Acuerdo Económico y Social (AES)** en octubre y al año siguiente, se crea el **Plan Nacional de Inserción y Formación Profesional (Plan FIP)** en el que se incluyen 4 tipos de programas novedosos: Formación Profesional para jóvenes y parados de larga duración; Programa de inserción laboral para demandantes de primer empleo que dispongan de titulación suficiente para ser contratados en prácticas; Programas de recuperación de la escolaridad (abandono escolar) y Formación ocupacional para la reconversión profesional en el ámbito rural y en sectores/empresas en reconversión industrial.

1986 Dada la importancia que había cobrado el Plan FIP, se incrementó el tipo de cotización hasta el **actual 0,7%**, tal y como reguló el RD 102/1986, de 10 de enero, sobre cotización a la Seguridad Social y desempleo, del que el **0,60% era a cargo de la empresa y el 0,10% restante, del trabajador.**

1992 En diciembre de ese año, los Interlocutores Sociales (GEOE, CEPYME, UGT y CCOO, adhiriéndose posteriormente CIG) firmaron los **I Acuerdos Nacionales de Formación Continua** y, posteriormente, el **primer Acuerdo Tripartito** en el que participaba el Ministerio de Trabajo, sentando las bases del modelo de Formación para el Empleo: un sistema basado en el diálogo social y desarrollado por los Agentes Sociales.

Este Acuerdo creó la **Fundación para la Formación Continua (FORCEM)**, ente bipartito de ámbito nacional, encargado de la gestión de la Formación Continua y cuyo objetivo principal fue el de extender la formación a trabajadores ocupados y empresas en todo el territorio nacional, atendiendo así la creciente necesidad de formación que existía en el tejido productivo de un país que, hasta ese momento, no hacía prácticamente formación en las empresas.

- 1996** En diciembre, se firmaron los **II Acuerdos Nacionales de Formación**, vigentes hasta el año 2000, configurándose el papel de FORCEM como el de un órgano de apoyo técnico al INEM,
- 2000** Con la firma del **III Acuerdo Nacional de Formación Continua**, vigente hasta el año 2004, FORCEM se integró en la **Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo** debido a que la Administración pasó a formar parte de la Fundación, interviniendo en la gestión del sistema.
- 2002** En junio, se publica la **Ley Orgánica 5/2002, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional** por la que se crea el Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional y se configura el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales como eje institucional del sistema.
- 2003** Durante la vigencia del III Acuerdo, se promulgó el **Real Decreto 1046/2003** que introdujo como novedad más importante la creación de un sistema de bonificaciones en la cuota de formación profesional, para que las empresas pudieran gestionar directamente la formación de sus trabajadores, utilizando para su financiación un

crédito de formación que se les asigna en función del volumen de las plantillas. Este sistema denominado “**Formación de Demanda**” o “Formación Bonificada”, sigue vigente en la actualidad.

Así mismo, mediante este Decreto, se inició un **proceso de descentralización del sistema**, incorporando a las Comunidades Autónomas como Administraciones Territoriales competentes para intervenir en la gestión de la formación de los trabajadores ocupados cuyos Planes de Oferta no superaran el ámbito de una Comunidad Autónoma.

También se mantuvo un sistema de “**Formación de Oferta**” a nivel estatal, prioritariamente sectorial que, a través de contratos programa, atendía las necesidades de formación de los trabajadores, principalmente de pequeñas y medianas empresas.

Ese mismo año, se aprueba la **Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones** aplicable, entre otras, al régimen jurídico de las subvenciones del Sistema de Formación Profesional para el Empleo.

2006 El 1 de febrero, las organizaciones empresariales y sindicales suscribieron el **IV Acuerdo Nacional de Formación**, de carácter bipartito, con una vigencia temporal que finalizaba el 31 de diciembre de 2010.

Con estos Acuerdos, se inicia el traspaso de fondos económicos a las Comunidades Autónomas para que fueran gestionados directamente por ellas. La normativa sigue teniendo carácter estatal, en cumplimiento de las **Sentencias del Tribunal Constitucional**. Asimismo, se refuerza la formación de demanda, y se flexibiliza el acceso a la misma.

2007 Se publica el **Real Decreto 395/2007**, que integra la formación para desempleados y la formación para

ocupados e incorpora a las Comunidades Autónomas tanto a los órganos de gobierno y participación del Subsistema como a la gestión del mismo.

2010 El 27 de diciembre, los Interlocutores Sociales firmaron la **prórroga de la vigencia del IV Acuerdo Nacional de Formación** hasta que se hubiera formalizado el V Acuerdo, siendo publicada en el BOE de 2 de febrero de 2011, mediante Resolución de 27 de enero de 2011, de la Dirección General de Trabajo.

2012 En enero, los Interlocutores Sociales firmaron un **acuerdo** que elevaron al Gobierno, en el que pusieron de manifiesto la necesidad de revisar los Acuerdos vigentes, por lo que acordaron mantener la prórroga de la vigencia del IV Acuerdo Nacional de Formación firmada en diciembre del 2010 durante doce meses más, al objeto de no paralizar la formación de trabajadores y empresas, y se comprometieron a formalizar el V Acuerdo en un plazo máximo de seis meses.

No obstante, el 10 de febrero, se publicó el **Real Decreto-ley 3/2012**, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, siendo posteriormente transformada en **Ley 3/2012, de 6 de julio**, que introdujo modificaciones sustanciales en el Sistema de Formación Profesional para el Empleo, tales como el reconocimiento de la Formación Profesional como un derecho individual, facilitando a los trabajadores un permiso retribuido con fines formativos; estaba previsto que los Servicios Públicos de Empleo asignaran a cada trabajador una cuenta de formación asociada al número de afiliación a la Seguridad Social, y se reconoció a los centros y entidades de formación, debidamente acreditados, la posibilidad de participar directamente en el sistema de Formación Profesional para el Empleo, entre otras.

Asimismo, los **Presupuestos Generales del Estado para el 2012** consolidaron una importante reducción de más de un 30% en la partida de gasto destinada a la financiación del sistema, destinándose parte de los ingresos procedentes de dicha cuota a otros fines distintos para los que se recaudaron.

El 11 de agosto, se publicó la **Convocatoria de planes de formación de oferta estatal** y el 16 de octubre la del **Programa específico de ámbito estatal de cualificación y mejora de la empleabilidad de jóvenes menores de treinta años**, en las que, como principal novedad, se abrió a la **libre concurrencia** de centros de formación y empresas el **27,6%** del total de los fondos.

2013 En la **Ley de los Presupuestos Generales del Estado para 2013**, no se produjeron cambios relevantes respecto del presupuesto del 2012.

No obstante, el 22 de enero, se publicó la **Sentencia del Tribunal Constitucional 244/2012**, de 18 de diciembre, por la que se resolvía el conflicto positivo de competencias promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con el R.D. 1046/2003, de 1 de agosto, que regulaba el subsistema de Formación Profesional Continua, y que contenía unos claros pronunciamientos sobre la constitucionalidad del sistema de bonificaciones, de los planes estatales y de las instituciones estatales del subsistema. Asimismo, contenía criterios expresos sobre la naturaleza jurídica y administrativa de la cuota de Formación Profesional y sobre las competencias normativas en materia laboral y de formación.

Posteriormente, el Tribunal Constitucional dictó múltiples sentencias en el mismo sentido relacionadas con conflictos de competencias interpuestos por

otras Comunidades Autónomas (Galicia -Sentencia 16/2013-; Andalucía -Sentencia 35/2013-, Madrid -Sentencia 37/2013-, etc.).

El 9 de mayo, se constituye la **Mesa de Diálogo Social**, de carácter tripartito, presidida por la Secretaría de Estado de Empleo, para tratar, por una parte, el futuro Acuerdo sobre Formación Profesional para el Empleo, y por otra, la Convocatoria de Planes de Oferta Estatal 2013. Dicha Mesa se reunió hasta en nueve ocasiones a lo largo del 2013.

2014 El 4 de marzo se reanudaron las sesiones de la **Mesa de Negociación de la Formación Profesional para el Empleo**, que se reunió hasta en siete ocasiones a lo largo del año, sin que se alcanzara acuerdo alguno entre las partes, suspendiendo su actividad el 23 de junio.

El 29 de julio, el Gobierno y los interlocutores sociales alcanzaron el **Acuerdo de propuestas para la negociación tripartita para fortalecer el crecimiento económico y el empleo**, en el que, entre otras cuestiones, se puso de manifiesto la voluntad de transformar el sistema de Formación Profesional para el Empleo, **sobre la base del diálogo social**, comprometiéndose a la firma de los V Acuerdos de Formación Profesional para el Empleo y a realizar las modificaciones normativas que permitieran la evolución del sistema y su adecuación a las necesidades actuales. Igualmente, las partes acordaron que el nuevo modelo estuviera operativo y resultara de aplicación a todo el sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral, a partir del 1 de enero de 2015.

En el informe presentado al Consejo de Ministros de fecha 5 de septiembre de 2014, la titular del departamento de empleo se olvidó de cuatro de los diez principios acordados en la Mesa de Diálogo Social

(unidad del mercado de trabajo y la libre circulación de los trabajadores; negociación colectiva y diálogo social como instrumento de desarrollo del sistema; impulso a la formación programada por la empresa y acceso a una financiación suficiente, estable y equitativa, bajo el respeto de la unidad de caja y el carácter finalista de la cuota de formación profesional).

El 27 de agosto, se publicó la **Convocatoria de planes de Oferta Estatal 2014**, con una dotación presupuestaria por importe de 139 millones de euros, y el 29 de agosto, el **programa específico de ámbito estatal de mejora de la empleabilidad, la cualificación y la inserción profesional de jóvenes menores de treinta años**, con un presupuesto de 41 millones de euros.

Ambas Convocatorias 2014 fueron anuladas por las Sentencias de fecha 21 de julio de 2016 y de 19 de octubre de 2016, dictadas por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, por las que se han estimado los recursos interpuestos en su día por las patronales CONFEMETAL, FEHR y FED, contra dichas Convocatorias “por ser disconformes con el ordenamiento jurídico”.

2015 El 12 de enero, se reiniciaron los trabajos de la Mesa del Diálogo Social, intensificando su actividad en la primera parte del año.

Finalmente en marzo del 2015, el Gobierno aprobó la reforma de la Formación, **sin el acuerdo de los Interlocutores Sociales**, entrando en vigor el 24 de marzo, mediante 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, que supuso la puesta en marcha de un nuevo modelo respecto al vigente hasta entonces. Posteriormente, se tramitó parlamentariamente como proyecto

de ley, dando lugar a la aprobación de la **Ley 30/2015, de 9 de septiembre**.

Las diferencias sustanciales con el Gobierno en la configuración del nuevo modelo de Formación Profesional para el Empleo y la previsión de que su puesta en marcha arrojaría un balance negativo, fue lo que motivó que dicha reforma naciera con el desacuerdo de los Interlocutores Sociales, en una materia que históricamente se había venido desarrollando en el marco del diálogo social mediante la firma de sucesivos Acuerdos Nacionales de Formación que desde 1992 se habían firmado con los diferentes Gobiernos.

Se constituye la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo, en sustitución de la Fundación Tripartita, con mayoría de la Administración General del Estado, con presencia de las 17 Comunidades Autónomas y con presidencia de su Patronato por el Secretario de Estado de Empleo.

2016 El 12 de mayo, el Patronato de la Fundación aprobó una propuesta de Convocatoria 2016. Sin embargo, dicho acuerdo se vio posteriormente modificado por el Gobierno al alterar unilateralmente la composición del Órgano Colegiado encargado de emitir informe sobre el resultado de la evaluación de las solicitudes, excluyendo a los Interlocutores Sociales del mismo, y dejando únicamente al personal del SEPE, lo que motivó que las Organizaciones Empresariales, Sindicales y la mayoría de las Comunidades Autónomas, se desvincularan de dicha Convocatoria, en un primer momento, y recurrieran por primera vez en la historia del sistema la Convocatoria 2016 (recursos presentados por UGT, CCOO, CEOE y CEPYME).

3.2. Contexto actual

Conviene recordar que, durante el último proceso legislativo que condujo a 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**, las organizaciones empresariales manifestaron reiteradamente sus reservas acerca del Sistema de Formación Profesional para el Empleo por cuestiones concretas que conviene analizar con la perspectiva del nuevo marco legal establecido para el mismo:

1. **Ausencia de una adecuada definición de objetivos estratégicos**, tanto cualitativos como cuantitativos, más allá del objetivo genérico de “incrementar la formación para el empleo”, desconociéndose si lo que se buscaba era dotar de trabajadores cualificados a los sectores estratégicos, aumentar la formación en certificados de profesionalidad, reconvertir las competencias de los parados, etc.
2. **Falta de estabilidad normativa y competencial**, ya que tanto la normativa marco como las mismas convocatorias estatales y autonómicas eran motivo de incesantes impugnaciones y recursos entre Administraciones, por razones competenciales. A mayor abundamiento, las propias Administraciones, dentro de sus ámbitos de actuación, venían modificando año tras año las condiciones técnicas del sistema para el acceso a las ayudas y su justificación, creando situaciones constantes de inseguridad jurídica y desconcierto para las empresas y los trabajadores usuarios del sistema.
3. **Falta de previsibilidad financiera y presupuestaria**, ya que las cuotas de formación profesional, de carácter finalista, no se estaban destinando exclusivamente a la finalidad que justifica su recaudación, siendo utilizadas por las diferentes Administraciones Públicas como fuente de financiación de distintas políticas activas de empleo, cuando no al pago directo de prestaciones ajenas a la

formación. En algunos ejercicios, las Administraciones competentes llegaron, incluso, a dejar de publicar las convocatorias de subvenciones correspondientes:

Gráfico 2 Distribución de los fondos de Formación Profesional para el Empleo 2004/2016. Ocupados. (Millones de euros constantes)

Planes y programas	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Cuota de formación profesional	1.408	1.592	1.688	1.783	1.975	2.173	2.153
Distribución de los fondos para ocupados							
INAP	68	93	109	115	127	140	139
Bonificaciones	267	394	372	354	431	508	508
Oferta estatal y AA. CC.	376	339	388	399	388	408	429
Oferta autonómica	135	339	388	399	414	408	429
Total fondos aplicados	846	1.165	1.257	1.267	1.360	1.464	1.505
% Aplicación ocupados	60	73	74,5	71	69	67	70

Planes y programas	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Cuota de formación profesional	1.980	1.880	1.860	1.778	1.848	1.905
Distribución de los fondos para ocupados						
INAP	128	61	54	51	53	55
Bonificaciones	508	560	575	580	605	610
Oferta estatal y AA. CC.	413	184	181	181	188	194
Oferta autonómica	332	114	112	107	111	114
Total fondos aplicados	1.381	919	922	920	957	973
% Aplicación ocupados	70	49	49,5	51,7	51,7	51

Fuente: Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo. Balances de Resultados. Elaboración propia.

4. **Escasas referencias a elementos de calidad** en el sistema, tales como el nivel de aprendizaje alcanzado, la calidad de la docencia conseguida, innovación didáctica y/o tecnológica, existencia de contenidos de referencia en las distintas especialidades, adopción de criterios de evaluación de la competencia obtenida por los participantes, etc., sin desarrollarse procedimientos adecuados que asegurasen la evaluación ni la medición del impacto que sobre las personas, empresas y empleo produce la formación realizada.

5. El **control** ejercido sobre la aplicación de los fondos por parte de las diversas Administraciones ha sido muy deficiente, incidiéndose, cuando la situación lo ha requerido, casi exclusivamente en el control de posibles irregularidades o fraudes y olvidando aspectos tan relevantes como la evaluación de la calidad de la formación y de la eficacia del sistema, lo que ha posibilitado que convivieran en el mismo, junto a formación realizada correctamente, malas prácticas y ciertas actuaciones claramente irregulares. Conviene recordar la responsabilidad última que tiene la Administración General del Estado en el control del uso y aplicación que se hace por las Comunidades Autónomas, cuando esos recursos proceden de una caja única cuya regulación procede de la normativa estatal. Así lo dijo el Tribunal Constitucional en su sentencia 178/2015, de 7 de septiembre: “Además, la coordinación guarda estrecha conexión con las competencias normativas (como es el caso) ya que, como se afirma en la STC 40/1998, de 19 de febrero FJ52, cuando el Estado es titular de competencias legislativas plenas sobre una materia: “...**no puede desentenderse en absoluto de la ejecución autonómica de la legislación estatal...**”.
6. Insuficiente **vinculación de la oferta formativa con las necesidades del tejido productivo**, siendo en ocasiones excesivamente transversal y genérica, con un bajo impacto en las necesidades específicas de empresas y sectores, y consecuentemente, en su competitividad.

Hoy la oferta formativa “ (...) *no refleja tanto los planes de referencia sectoriales como las áreas priorizadas por el SEPE y se convierten por tanto en instrumentos para conseguir financiación más que en herramientas de mejora de las competencias profesionales cuyas necesidades de perfeccionamiento han sido previamente detectadas*”¹⁰.

10 Fuente: Evaluación de la Formación Profesional para el Empleo dirigida prioritariamente a trabajadores ocupados en el marco de las Convocatorias de los planes de oferta de ámbito estatal. Ejercicios 2012, 2013 y 2014. Estudio independiente realizado por el Centro de Estudios Económicos Tomillo - CEET- por encargo de la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo.

En un gran número de países como el nuestro, existen los denominados Sistemas Nacionales de Cualificaciones, en los cuales se recogen las cualificaciones conocidas, divididas en sus componentes y en aquellos aspectos que son relevantes para su conocimiento. En principio, estos sistemas tienen un grado de adecuación al mercado de trabajo habitualmente dominado por el atraso en las definiciones de gran parte de las cualificaciones identificadas. Esto supone que, como referencias para dirigir la Formación Profesional en el Trabajo, son poco significativas y son los procesos de Formación Profesional inicial o reglada los que suelen utilizarlos como referencia, mientras que los de “Formación Continua” o “En el Trabajo”, buscan sus propias referencias en la realidad, que es mucho más rica y sobre todo puede generar aprendizajes más útiles que los que se encaminan a competencias y contenidos obsoletos.

El último informe de evaluación de oferta de ámbito estatal indica que *“En cuanto a los contenidos de la formación, debería revisarse su adecuación a las necesidades competenciales de los trabajadores (...) Reorientar sus contenidos trabajando en coordinación el SEPE, el INCUAL y los agentes sociales es una tarea ineludible para mejorar su impacto, así como, una vez consensuados actualizarlos ágilmente”*

7. Aplicación de un proceso de evaluación de resultados que se limita a la valoración de la satisfacción de los participantes y en ocasiones a evaluar el aprendizaje con pruebas profesionales sin incorporar en ningún caso la **evaluación del impacto**. Ambos mecanismos ignoran el objetivo central de cualquier proceso de actualización o mejora de competencias en el trabajo: la mejora en los resultados específicos del trabajador que ha aprendido, es decir, el impacto y como consecuencia, el ROI (*Return On Investment*).

8. **Existencia de precios tasados** (módulos) lo que determina un inadecuado encaje con la formación más especializada, haciendo que año tras año el ranking de las acciones formativas más solicitadas pertenezcan a áreas temáticas transversales y/o genéricas, más sencillas de ofertar por parte de los proveedores de formación (prevención de riesgos laborales, gestión de RRHH, informática, idiomas, etc.) que, además, se vieron forzados a reducir artificialmente el coste de los cursos a partir de los módulos económicos máximos aprobados en perjuicio de la formación más cualificada y específica, cuyos precios exceden esos mismos módulos.

Estas manifestaciones están avaladas por las últimas evaluaciones de las iniciativas de Formación de Oferta y de Formación Programada por las Empresas (antigua demanda) encargadas por la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo a entidades independientes. Así, entre otras recomendaciones, estos informes destacan que “(...) los módulos deben tener en cuenta los distintos costes asociados a cada formación que se solicite. Se entiende que esta transformación es de difícil ejecución pero se debe procurar acometerla para no desincentivar las formaciones a priori más onerosas (...) *ajustando la financiación a sus costes reales. Sería conveniente hacer una revisión en profundidad de estos módulos*”¹¹. “*Los módulos económicos aplicables a la modalidad de teleformación no incentivan su desarrollo dentro de la formación bonificada y actúan como limitadores de una oferta más amplia, especializada, de calidad y ajustada a las necesidades de las empresas y los trabajadores*”. “*De nada sirve una formación de costes mínimos si no atiende a las necesidades del tejido*

11 Fuente: Evaluación de la Formación Profesional para el Empleo dirigida prioritariamente a trabajadores ocupados en el marco de las Convocatorias de los planes de oferta de ámbito estatal. Ejercicios 2012, 2013 y 2014. Estudio independiente realizado por el Centro de Estudios Económicos Tomillo - CEET- por encargo de la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo.

*productivo y de las personas trabajadoras*¹².

El sistema de módulos ni siquiera ha servido para simplificar el procedimiento de justificación de las subvenciones, lo que era un aspecto positivo del mismo que no ha querido ser aprovechado.

9. **Asimilación del sistema de Formación Profesional para el Empleo al modelo de Formación Ocupacional** (antiguo Plan FIP), mucho más rígido, intervencionista y administrativizado, ignorando que aquel debe regirse por unos parámetros distintos y más flexibles.
10. **Descoordinación permanente entre las distintas Administraciones**, con un escaso grado de cooperación entre los gestores de la Administración General del Estado y los de las Comunidades Autónomas, poniendo en riesgo la unidad de mercado que el sistema precisa para poder planificar sus actuaciones y evitar costes derivados de la existencia de distintos requisitos y normativas dentro del Estado.
11. **Falta de adecuación del sistema a las pequeñas y microempresas**, ya que la formación de demanda, en general, conllevaba amplias cargas burocráticas contrarias a la necesaria flexibilidad para atender a la realidad de las empresas en cada momento. En este sentido, el último informe de evaluación sobre la formación de oferta, indicaba que *“Los planes de formación, además, se ven sometidos a una excesiva burocratización de la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo”*¹³. Además, el modelo de Formación Agrupada de Demanda propiciaba entre las pymes el desarrollo de proyectos formativos poco consistentes,

12 Fuente: Evaluación de la Iniciativa de Formación de Demanda regulada en el marco del RD 395/2007, de 23 de marzo. Ejercicios 2013 y 2014. Estudio independiente realizado por RED2RED Consultores por encargo de la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo.

13 Fuente: Evaluación de la Formación Profesional para el Empleo dirigida prioritariamente a trabajadores ocupados en el marco de las Convocatorias de los planes de oferta de ámbito estatal. Ejercicios 2012, 2013 y 2014. Estudio independiente realizado por el Centro de Estudios Económicos Tomillo - CEET- por encargo de la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo.

en los que predominaban las acciones formativas predefinidas por algunas Entidades Organizadoras.

Por su parte, la formación de oferta para este tipo de empresas, adolecía de una rigidez poco operativa para las entidades que organizaban esta formación.

12. **Ineficiencia de la formación para las personas desempleadas**, ya que no existe una normativa uniforme que garantice la intervención de los interlocutores sociales y que su papel tenga la suficiente relevancia, lo que ha alejado la Formación Profesional para el Empleo de la realidad del mercado de trabajo, olvidando que un desempleado será un futuro trabajador ocupado, por lo que sus necesidades formativas estarán en función de la evolución de los mercados y los sectores.
13. **Existencia de una baja y decreciente tasa de cobertura de los parados registrados que participan en Formación Profesional para el Empleo**, según los propios datos del SEPE, que indican que entre 2007 y 2013, esta tasa cayó desde el 12,9% hasta el 4,7%. En 2014, y con datos aún provisionales, no parece que esta situación tienda a mejorar (3,8%) y eso a pesar del descenso en ese año del número de parados registrados¹⁴.
14. **La responsabilidad de su gestión ha sido tripartita solo hasta el año 2012**, asumiendo la Administración desde entonces la decisión sobre objetivos, acciones formativas a desarrollar y distribución presupuestaria. Como indica el último informe de evaluación sobre la oferta de formación *“El clima actual de tensión e incertidumbre habría de ser superado en aras de unos objetivos comunes”*.
15. **Ausencia de aplicación real de las Sentencias del Tribunal Constitucional** que consideran reiteradamente la cuota de Formación Profesional como un ingreso

14 Fuente: Informe del CES “Competencias Profesionales y Competitividad”, (páginas 116 y 117).

finalista ajeno a los recursos propios de la Seguridad Social, destinada a dar respuesta al derecho de los trabajadores a su formación permanente, y calificando la formación de parados como política activa de empleo, lo que determina la necesidad de revisar las fuentes de financiación de las distintas formaciones por colectivos.

A pesar de que aún no ha transcurrido dos años tiempo desde la entrada en vigor de la reforma introducida por la citada Ley 30/2015, puede afirmarse que ésta no solamente no ha corregido los problemas antes señalados, sino que, en muchos casos, los ha agravado significativamente, lo que permite hacer un primer **balance negativo** basado en las siguientes razones:

1. Los datos evidencian que se están formando, en conjunto, **muchos menos trabajadores, que están participando un número significativamente menor de empresas, sobre todo de aquellas de menos de 10 trabajadores, y que se están generando excedentes cuantiosos en el presupuesto que no son aplicados a la formación.**

A. **Formación programada por las empresas (antigua “Formación de demanda”):**

Desde la entrada en vigor de la reforma en 2015 (en el mes de marzo, mediante Real Decreto-Ley) se ha reducido respecto del 2014 un 22% el número de las empresas que han utilizado su crédito formativo, sin olvidar que la tendencia anterior a la reforma era la de un crecimiento constante y sostenido del número de usuarios. La gran mayoría de las 103.347 empresas que han abandonado el sistema de bonificaciones desde 2014 tienen menos de 10 trabajadores (99.395), lo que confirma que es el segmento de empresas más castigado por los cambios

normativos cuando son objetivamente las que necesitan más formación para mejorar su competitividad¹⁵.

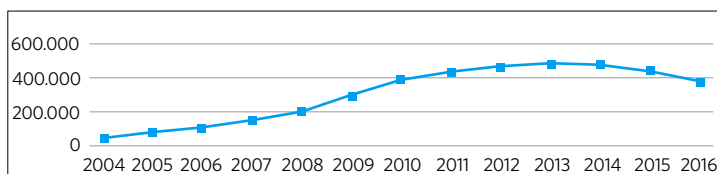
Gráfico 3 Formación de Demanda 2005/2015
(Millones de euros constantes/miles de empresas)

Planes y programas	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Bonificaciones empresas. Presupuesto.	394,0	372,5	354,2	431,4	507,8	507,8
Empresas que han realizado formación	63,4	91,2	136,8	200,7	293,5	380,5

Planes y programas	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Bonificaciones empresas. Presupuesto.	518,5	560,0	575,0	580,0	605,0	610,0
Empresas que han realizado formación	432,2	459,6	478,6	471,6	439,2	368,2

Fuente: Fundación Estatal para la Formación en el Empleo (FUNDAE). Elaboración propia.

Gráfico 4 Empresas Formadoras en la Iniciativa de Demanda 2004/2016



Fuente: Fundación Estatal para la Formación en el Empleo. Elaboración propia.

B. Formación de Oferta:

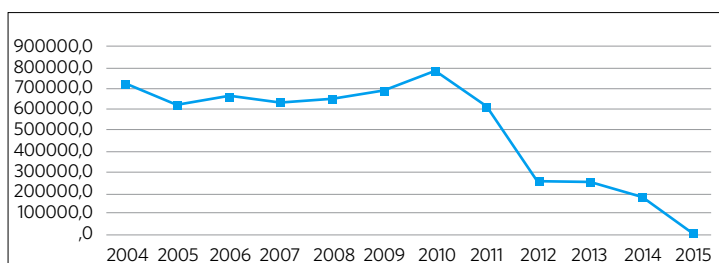
- En la convocatoria dirigida a financiar el Programa específico para jóvenes inscritos en el Fichero Nacional de Garantía Juvenil, apenas se adjudicaron 22 millones de euros, cuando la financiación disponible era de 60 millones, lo que implica que en el año 2015 se produjo un excedente de fondos inaplicados de casi

15 Datos provisionales a fecha 19 de enero de 2017. Los datos de la Formación Programada por las Empresas en el año 2016 son provisionales (a febrero de 2017) y que no serán definitivos hasta el mes de marzo del ejercicio siguiente (2017).

40 millones, dato significativo teniendo en cuenta que la tasa de desempleo juvenil es cercana al 50% de la población activa en este grupo de edad.

- El propio Consejo de la Juventud de España, ha calificado públicamente de “fracaso” las convocatorias publicadas para la formación de jóvenes. En iguales términos se ha pronunciado la Comisión Europea, en su último balance sobre este tema, en el que se indica que España es el país que más fondos tiene asignados del programa europeo y es uno de los que peor los aprovecha.
- En el año 2015 no se publicó Convocatoria General de Oferta estatal para trabajadores ocupados y ya se ha anunciado que la publicada en el año 2016 se financiará con cargo a los fondos de 2017.
- Durante los tres últimos años, la creciente introducción de certificados de profesionalidad en la planificación formativa de las entidades de formación, condicionadas por los criterios de valoración técnica y por los requisitos reglamentarios, ha supuesto un aumento de la duración de la formación, y en consecuencia, de su coste, lo que está ocasionando dos problemas al sistema de Formación Profesional para el Empleo: 1) Como consecuencia del mayor coste unitario de la formación, disminuye el número de personas que se forman y, por tanto, se limita el ejercicio del derecho individual a la formación y la igualdad en el acceso de los trabajadores a la formación profesional; 2) Se dedican fondos a una formación acreditada que hoy no demandan de manera generalizada ni el empresariado ni el mercado laboral.

Gráfico 5 Participantes de la Iniciativa de Oferta 2004/2015 de ámbito estatal



Fuente: Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo. Balance de Resultados 2015. Elaboración propia.

Además, la mayor titulación de la población activa no está consiguiendo resultados significativos en términos de su inserción laboral, porque no está generando un aumento de la contratación, ni tampoco un reconocimiento en el ámbito laboral a la persona candidata de la mayor competencia profesional acreditada. Ocho de cada diez participantes que cursaron certificados de profesionalidad señalan que les ha servido poco o nada para su inserción laboral y, de los dos que sí encontraron empleo, uno de ellos lo consiguió en un puesto de trabajo que nada tenía que ver con la materia cursada¹⁶.

- La convocatoria General de Oferta para trabajadores ocupados, de ámbito estatal, publicada en agosto del año 2016, parece no estar cumpliendo con las expectativas de la Administración:
 - No se ha conseguido que haya más concurrencia de entidades de formación en 2016 que en 2014. En 2014 participaron en la Convocatoria 1.101 entidades distintas, frente a las 882 entidades distintas en 2016. Este dato es aún más significativo si tenemos en cuenta que

¹⁶ Fuente: Encuesta realizada por la Federación Española de Hostelería (FEHR).

- la financiación disponible en 2014 fue de 138.918.625 € y en 2016 ha sido de un 80% superior (250.000.000 €).
- Tal y como recoge el estudio de evaluación de la oferta¹⁷, “(...) *la caída en el número de entidades beneficiarias y de centros formativos, ha sido constante a lo largo de las tres convocatorias (...) Se ha incrementado la concentración de planes y programas en algunas entidades beneficiarias y centros económicamente más potentes (...)*”, entre otras razones, porque la concurrencia competitiva se ve coartada por los requisitos impuestos a las entidades y los centros de formación para acceder a las subvenciones”. “*La concurrencia competitiva no ha sido decisiva, tampoco, en la caída de los costes de la formación*”, afirma el estudio.
 - De los 95 sectores económicos identificados por la Fundación Estatal, en 44 de ellos (el 46% del total), o no se ha presentado solicitud alguna o se han presentado solicitudes que no van a consumir la financiación sectorial disponible (calculada en función de las cotizaciones de su población activa sectorial). Esto significa que en el 46% de los sectores no se formará a su población ocupada o se formará menos población de la cotizante.
 - El 75% de los participantes a formar, **se concentra en 5 familias profesionales** (Administración y Gestión, Comercio, Informática, Servicios socioculturales y Transporte), perteneciendo el restante 25%, a las otras 21 familias profesionales. En este sentido, conviene destacar que según el informe de la Fundación Estatal, 1 de cada 4 trabajadores de nuestro país se formará en Administración y Gestión y 1 de cada 5 de los tra-

17 Fuente: Evaluación de la Formación Profesional para el Empleo dirigida prioritariamente a trabajadores ocupados en el marco de las Convocatorias de los planes de oferta de ámbito estatal. Ejercicios 2012, 2013 y 2014. Estudio independiente realizado por el Centro de Estudios Económicos Tomillo - CEET- por encargo de la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo.

- bajadores a formar en nuestro país será en Comercio.
- De las dos líneas específicas de ayudas incluidas en la Convocatoria, los planes para el **control de plagas** no han recibido solicitudes suficientes para consumir el 90% de la financiación disponible, lo que constituye un fracaso notable teniendo en cuenta que la demanda de esta formación es muy elevada por ser obligatoria para la manipulación de ciertos productos dentro del sector agrario.
 - El 83,34% de los participantes solicitados (que representan el 75% de la financiación), se formará mediante **teleformación**, reduciéndose la formación presencial. Esto explica que se haya concentrado la formación a impartir en aquellas 5 familias profesionales cuya formación se presta mejor a esta metodología.
2. Ahora, cuando la responsabilidad de la gestión del sistema de Formación Profesional para el Empleo está siendo exclusiva de la Administración, se observa que, en gran medida, lo está utilizando para financiar sus políticas activas de empleo, muy alejadas de las necesidades de trabajadores y empresas además de para cubrir necesidades financieras en el corto plazo, fijando los objetivos de formación para el empleo y la distribución presupuestaria más conveniente para su estrategia política y económica. Es decir, cuando los agentes sociales han dejado de tener papel o función real, efectiva alguna en el sistema como decidió unilateralmente la Administración y los resultados confirman que tampoco es este un camino acertado para generar valor en la futura Formación en el Trabajo.
3. La Ley estableció un plazo máximo de seis meses desde su entrada en vigor (11 de septiembre 2015), para que el Gobierno dictase las disposiciones que fueran precisas para el desarrollo y ejecución de lo previsto en la

misma. Superado ampliamente dicho plazo, todavía no se ha aprobado esa normativa de desarrollo, lo que está causando un vacío legal que genera una situación de máxima indefinición jurídica que paraliza, aún más, el funcionamiento de las diferentes iniciativas formativas.

4. El proceso de transformación de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo en la nueva Fundación Estatal (en la que se incorporan las Comunidades Autónomas), estuvo plagado de improvisaciones y de errores técnico-jurídicos, que fueron señalados por el Registro de Fundaciones, aunque finalmente haya concluido, si bien con el correspondiente retraso.
5. La reforma contempla la reanualización de los excedentes anuales de los fondos procedentes de la cuota de formación profesional, habiéndose confirmado por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) este criterio al considerar la totalidad de la cuota (en 2016, se estiman 1.904 millones €) como “ingreso afectado”, por lo que todos los excedentes de cada ejercicio deberían aplicarse en los años siguientes.

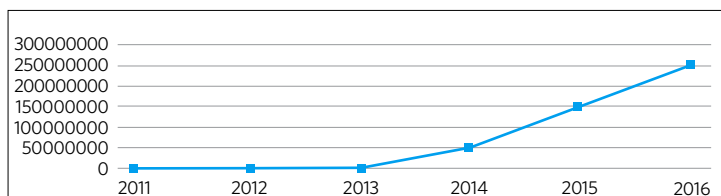
Este criterio favorable a la reanualización, también ha sido confirmado por la Defensora del Pueblo en su escrito de fecha 25/10/2016 – Expediente 16071716, donde se solicita a la Secretaria de Estado de Empleo información sobre el volumen de los remanentes “...*procedentes de la cuota de Formación Profesional no gastado en anteriores ejercicios y si ha sido efectivamente aplicado en su totalidad a los ejercicios siguientes*”.

Sin embargo, solo se ha reanualizado una parte muy pequeña de los excedentes de fondos de los Planes de Oferta Estatales del ejercicio 2015, y no de la totalidad de los fondos, desconociéndose, por tanto, el destino que se va a dar al resto de los años 2015 y 2016, de momento.

Año	FORMACIÓN DE OFERTA ESTATAL				
	Nº participantes formados	% año anterior	Financiación Disponible (euros)	Financiación pagada ¹⁸ (euros)	Remanente (diferencia) (euros)
2011	445.672	---	293.472.015	293.419.923	52.093
2012 (Ley 3/2012)	292.666	-34,3%	142.020.270	140.496.666	1.523.604
2013	232.480	-20,6%	140.019.714	139.917.097	102.618
2014	215.790	-7,2%	138.918.625	88.783.013	50.135.612
2015 (Ley 30/2015)	168.830	-21,8%	148.568.860	-	148.568.860
2016	0	---	250.000.000	-	250.000.000
TOTAL			1.112.999.484	662.616.698	450.382.786

Fuente: Series estadísticas e Informes y balances de resultados. Fundación Estatal para la Formación en el Empleo. FUNDAE

Gráfico 6 Evolución de los remanentes de la iniciativa de Formación de Oferta Estatal



3.3. Contexto internacional comparado

Para tener una visión internacional de contexto, partimos de la íntima relación entre los niveles de formación y cualificación de la población activa y la competitividad nacional. Por este motivo, integramos en este apartado una visión sintética de alguno de los indicadores más reconocidos que relacionan dichos factores con las características de los sistemas formativos de aquellos países que pueden servir de referencia por sus resultados y forman parte del mismo contexto económico europeo al que pertenece España.

18 Fuente: Asistencia Técnica Empresarial en FUNDAE

Por lo que se refiere al **indicador de competitividad**, España ocupaba en 2016 el **número 32 del Ranking internacional 2016-2017**, que elabora el Foro Económico Mundial (la previsión para el 2017 es del puesto 33), por debajo de Irlanda, Estonia y República Checa, y por encima de Lituania, Polonia e Italia, **dándose el caso de que 15 países de la UE nos superan en competitividad global**, siendo realmente preocupante que la mayoría de los países europeos tengan un entorno empresarial con mejor competitividad que la de nuestro país.

Considerando los datos que lo componen y las consecuencias de tener un índice menor o mayor, nuestro país presenta un Índice de Competitividad Global (ICG) de 4,59 puntos, con una Tasa de paro del 20,9% (IV Trimestre 2016) y un Salario Medio 2015 de 26.259. Suiza encabeza el ranking con un ICG de 5,76 puntos, una Tasa de paro del 5,1% (I Trimestre 2016) y un Salario Medio 2015 de 84.545 euros. Alemania ocupa el cuarto puesto, con un ICG de 5,53 puntos, una Tasa de paro del 4,5% (IV Trimestre 2015) y un Salario Medio de 47.041 euros. Si observamos la brecha salarial en la Unión Europea resulta ser más profunda, pues quienes más cobran, tras los ciudadanos suizos, son los ciudadanos de Luxemburgo con un salario de 55.553 euros anuales, los ciudadanos de Dinamarca con 54.416 euros, Reino Unido 49.621 euros, Países Bajos 49.235 euros y Bélgica 46.693 euros.

Gráfico 7 Ranking de Competitividad país 2016-2017

Países	Ranking de Competitividad	Índice de Competitividad Global ¹⁹	Variación s/2015 en %
Suiza	1º	5,76	+0,98
Singapur	2º	5,68	+0,56
EE. UU.	3º	5,61	+1,24
Alemania	4º	5,53	+0,74
Holanda	5º	5,50	+0,92
Japón	6º	5,47	-0,12
Finlandia	8º	5,45	-0,90
Suecia	9º	5,43	+0,49
R. Unido	10º	5,43	+0,35
Noruega	11º	5,41	+0,96
Dinamarca	12º	5,33	+0,91
Bélgica	19º	5,20	+0,45
Luxemburgo	20º	5,20	+0,64
Francia	22º	5,13	+1,01
Austria	23º	5,12	-0,73
Irlanda	24º	5,11	+2,68
Estonia	30º	4,74	+0,54
R. Checa	31º	4,69	+3,37
España	32º	4,59	+0,91
Lituania	36º	4,55	+0,96
Polonia	41º	4,49	+0,23
Italia	43º	4,46	+0,90

Fuente: Ranking de Competitividad 2016-2017 del Foro económico mundial. Elaboración propia.

En el mismo sentido, otros indicadores similares son complementarios y coincidentes con la situación que refleja el ICG; así el **Índice Mundial de Innovación del año 2016**²⁰, que clasifica los resultados de la innovación de 128 países, sitúa a España en el puesto 28 del ranking (puesto 18 de la zona Euro). Asimismo, España ocupa el puesto 36 del

19 Este índice mide cómo utiliza un país los recursos de que dispone y su capacidad para proveer a sus habitantes de un alto nivel de prosperidad, analizando doce variables de prosperidad económica.

20 El Índice Mundial de Innovación es elaborado conjuntamente por la OMPI (Organización Mundial de la Propiedad Intelectual), la Universidad Cornell y el INSEAD, y examina la incidencia de las políticas orientadas a la innovación en el crecimiento económico y el desarrollo.

Índice de Competitividad por el Talento Global (GTCI)²¹ 2016 de un total de 109 países, que mide la capacidad de los países para gestionar el talento a través de la atracción para gestionar el talento a través de la atracción, crecimiento y retención del mismo.

Teniendo en cuenta la relación apuntada entre formación y competitividad, es significativo poner en relación el **indicador de competitividad** con el **volumen de población adulta que se forma**, es decir, el total de trabajadores que hacen algún tipo de formación sea formal o informal a lo largo del año, asumiendo que la dominante es la formación que se realiza para el entorno laboral.

Tomando como base los datos publicados por el CE-DEFOP, y en términos porcentuales (población activa que se forma respecto del total de población activa), se puede observar que en España solamente realizan algún tipo de formación cada año una de cada tres personas en edad de trabajar es decir, el 33,1% frente al 48,3% en Alemania o las cifras superiores al 60% en los países nórdicos (Finlandia, 61,4%; Suecia, 82,1%).

Pero es relevante apreciar que la mayor diferencia entre España y estos países en el porcentaje de personas formadas se produce en el acceso a la formación no formal, presumiblemente la más directamente relacionada con el puesto de trabajo.

21 El Índice de Competitividad por el Talento Global (GTCI), es elaborado por ADECCO, junto a la escuela de negocios INSEAD y el Human Capital Leadership Institute, y está orientado a la resolución de los problemas derivados de la falta de la competitividad empresarial.

Gráfico 8 índice de Competitividad Global y Tasas de Educación y Formación formal e informal

Países	Ranking de Competitividad	Educación y formación formal	Educación y formación no formal	Total Educación y Formación
Suiza	1	-	-	-
Alemania	4	5,2	43,1	48,3
Holanda	5	6,8	42,1	48,9
Finlandia	8	10,2	51,2	61,4
Suecia	9	12,7	69,4	82,1
Francia	22	1,7	34,1	35,8
España	32	5,9	27,2	33,1
Italia	43	4,4	20,2	24,6

Fuente: CEDEFOP y EPA. Elaboración propia.

Según estos datos, en Alemania, donde la población activa asciende a 42.207.318 personas, una de cada dos se forma cada año, mientras en España, donde la población activa asciende a 22.848.700 personas, de las que 18.094.200 están ocupadas, (EPA del cuarto trimestre de 2016), y el número de personas en situación de desempleo alcanzan la cifra de 4.779.500, solamente se forman una de cada tres personas activas al año.

Para poder competir con los países más competitivos de Europa y América no podemos mantener niveles de actualización y de generación de nuevas competencias tan bajos (15 puntos de diferencia con Alemania, 49 con Suecia, 16 con UK, 47 con EE. UU.), es decir, con una participación en formación continua tan escasa, el trabajo pierde calidad y la competitividad con los países más desarrollados se tambalea.

En España, según las fuentes empleadas, la participación de trabajadores en procesos de formación para el trabajo, oscila entre un 30% y un 35%. Esto significa que la mejora de la competencia de los trabajadores, que es la llave para que las empresas mejoren y sean más competitivas y, en consecuencia, que mejore la competitividad del país, está muy

limitada en comparación con los países más competitivos de Europa. Hay que recordar las cifras de la Unión Europea en el sentido de que un 40% (EU 28) de los trabajadores participan en formación informal o formal para el trabajo cada año. Y si vemos los resultados que en esta línea tienen los países más competitivos europeos puede observarse que los efectivos participantes en formación continua oscilan entre el 55% y el 82% de su población ocupada.

Cabe preguntarse hasta qué punto la desventaja comparativa en las tasas de formación de trabajadores se puede explicar, en el caso español, no solo por razones financieras o por la cuantía de los recursos dedicados a la formación, sino también por las deficiencias en el diseño del sistema formativo, dados sus condicionantes que lo convierten en el más intervenido, burocrático y rígido de los países de nuestro entorno.

A este respecto, los expertos distinguen tres modelos clásicos de formación profesional en Europa que han sido recogidos por el CEDEFOP en el siguiente cuadro:

Gráfico 9 Los tres modelos clásicos de la Formación Profesional

¿Quién determina la organización de la formación profesional?	
El modelo liberal de mercado: Gran Bretaña	La organización se negocia "en el mercado" entre representantes de la mano de obra, los directivos empresariales y los suministradores de formación profesional.
El modelo regulado por el Estado: Francia	El Estado.
El modelo corporativo y dual: Alemania	Cámaras de oficios y artesanos reguladas estatalmente y organizadas por sectores profesionales.
¿Dónde tiene lugar la formación profesional?	
El modelo liberal de mercado: Gran Bretaña	Hay muchas opciones en las escuelas, en las empresas, tanto en escuelas como en empresas, por vía electrónica, etc.
El modelo regulado por el Estado: Francia	En escuelas especiales denominadas "escuelas de producción".
El modelo corporativo y dual: Alemania	La formación alterna conforme a un calendario fijo entre las empresas y las escuelas profesionales ("modelo dual").

¿Quién determina los contenidos de la formación profesional?	
El modelo liberal de mercado: Gran Bretaña	O bien el mercado, o bien las empresas individuales, en función de lo necesario en el momento. Contenidos no preestablecidos.
El modelo regulado por el Estado: Francia	El Estado (junto a los agentes sociales). La formación no intenta prioritariamente reflejar las prácticas reales en la empresa: tiende más bien hacia conocimientos generales y teóricos.
El modelo corporativo y dual: Alemania	La decisión corresponde conjuntamente a empresarios, sindicatos y el Estado.
¿Quién paga la formación profesional?	
El modelo liberal de mercado: Gran Bretaña	Por regla general, quienes reciben una formación profesional son los que deben pagarla. Algunas empresas financian algunos cursos que imparten ellas mismas.
El modelo regulado por el Estado: Francia	El Estado recauda una tasa formativa de las empresas y financia con ella la formación profesional, pero sólo para un número determinado de solicitantes cada año.
El modelo corporativo y dual: Alemania	Las empresas financian la formación impartida dentro de la empresa y pueden desgravar fiscalmente dichos costes. Los aprendices reciben un importe establecido por contrato. Las escuelas profesionales están financiadas estatalmente.
¿Qué cualificaciones se obtienen al término de la formación profesional, y qué oportunidades abren dichas cualificaciones?	
El modelo liberal de mercado: Gran Bretaña	No hay supervisión de la formación ni exámenes finales acreditados a escala nacional.
El modelo regulado por el Estado: Francia	La formación produce certificados estatales que capacitan a los mejores titulados para acceder a cursos superiores.
El modelo corporativo y dual: Alemania	Las cualificaciones acreditan a escala nacional a los titulados para trabajar en la profesión correspondiente y para acceder a cursos superiores.

Fuente: CEDEFOP. Revista Europea Formación Profesional, núm.32 mayo – agosto 2004/II

- Sin ánimo de exhaustividad, puede decirse que en el **modelo liberal de mercado**, la intervención estatal es muy limitada y el modelo de cualificación se orienta a las necesidades operativas de la empresa o del puesto de trabajo.

Este modelo se caracteriza principalmente por:

- La relación cuantitativa entre oferta y demanda de formación la regula un mercado libre no controlado por el Estado, donde se encuentran quienes la suministran y quienes la demandan.
- Desde el punto de vista cualitativo, las cualificaciones que existen dependen de su uso en el mercado de trabajo y, por tanto, en las empresas. Por ello, la transfe-

ribilidad de cualificaciones entre empresas suele ser bastante reducida.

- Las prácticas formativas no se hallan particularmente tipificadas: puede comercializarse la formación escolar, en la empresa o alternada entre escuela y empresa y son escasos los exámenes y certificados que gozan de una aceptación general.
- El coste de la formación recae, generalmente, sobre la persona que requiere la formación. Así y todo, también es frecuente que las empresas contribuyan al coste cuando la imparten por sí mismas. En este caso, los cursos formativos que por lo general son cualificaciones de carácter parcial, son sometidos al principio de minimización de costes.
- Los países con modelos de mercado para la FP distinguen radicalmente entre enseñanza profesional de carácter general y Formación Profesional específica. La enseñanza profesional (*vocational education*) se suele llevar a cabo en escuelas estatales, mientras que la Formación Profesional (*vocational training*) se lleva a cabo en una multiplicidad de lugares, incluyendo las propias empresas.

El sistema de formación nacional que ejemplifica este modelo es el del **Reino Unido**, que no dispone de una legislación específica que regule globalmente la formación, aunque existen una serie de leyes que abordan diferentes aspectos. Por tanto, no existe una clara separación normativa entre formación inicial y continua, ni tampoco un marco institucional claramente definido en la formación profesional. Existe, sin embargo, una gran descentralización por la cesión de competencias a los territorios que ha dado lugar a marcos diferentes entre Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte y Escocia, que disfrutan de mayor autonomía de gestión. También existen

partidas previstas en los presupuestos generales que se transfieren a los territorios.

- El **modelo de regulación estatal**, característico de los países que priorizan la idea de un orden público social, otorga al Estado el control del sistema de formación cuyo principio rector es el académico. En este modelo, la Formación Profesional presenta las siguientes características:
 - Las relaciones cuantitativas entre demanda y oferta de formación las fijan organismos del Estado.
 - Los tipos de cualificaciones profesionales no dependen exclusivamente de su uso inmediato en la empresa.
 - Los modelos escolares de formación suelen caracterizarse por una clara división en tipos de cursos formativos.
 - La formación suele estar financiada por el presupuesto del Estado.

Francia es el exponente más fiel de este modelo, en el que la Formación Profesional para el Empleo está regulada por Ley y el Estado tiene la capacidad normativa exclusiva en esta materia. Las empresas están obligadas a gastar un porcentaje de la masa salarial, en función de su tamaño, en la formación de sus trabajadores, pero pueden determinar libremente las áreas en las que es necesario que se formen sus trabajadores.

Por su parte, las Organizaciones Empresariales negocian con el Estado las leyes y la normativa reguladora del sistema de formación continua y tienen un papel fundamental en una figura esencial de corte mutualista denominados OPCAS (*Organisme paritaire collecteur agréé*) en la que se articula la recaudación y se planifica la gestión. Se trata de entidades sectoriales formadas por las organizaciones empresariales y sindicales que son, conjuntamente, responsables de su creación y gestión.

A nivel operativo, existen varios dispositivos de formación: el plan de formación, el periodo de profesionalización, los contratos por alternancia, el permiso individual de formación, la validación de la experiencia y la cuenta personal de formación.

- El **modelo dual-corporativo**, típico de las zonas germanófonas, se caracteriza por ser un espacio de comunicación y colaboración de trabajadores, empresas y Administración Pública. Existe una intervención de organizaciones empresariales de tipo gremial o sectorial que administran y gestionan en nombre del Estado algunos aspectos de la cualificación de los trabajadores.

Las características de este modelo son las siguientes:

- Los sistemas de Formación Profesional dual están diferenciados del sistema educativo y tienen una estructura organizativa y regulación propias ya que su funcionamiento es básicamente privado y vinculado a la organización del trabajo.
- El espacio formativo clave de este sistema son las empresas. En él prima la idea de “aprender haciendo” mediante la autonomía de las partes y el derecho privado (contrato). Este espacio se complementa con el centro formativo donde rigen, básicamente, las reglas del sistema educativo general adaptadas para facilitar el carácter dual de la formación.
- Los representantes de las empresas y trabajadores junto con los organismos públicos definen conjuntamente, en un proceso regulado, los perfiles profesionales y los reglamentos formativos. Dichas decisiones quedan ratificadas por un decreto del Parlamento.
- La empresa asume el coste de la formación que desarrolla y el salario del aprendiz que viene fijado por

un convenio colectivo, aunque dichos costes pueden desgravarse de los impuestos. Por el contrario, la financiación del centro de formación complementario es enteramente pública.

El país de referencia del modelo dual-corporativo (asimilable a nuestro modelo de Formación Profesional para el Empleo) es **Alemania**, donde la Formación Profesional es esencialmente no reglada.

Las empresas financian la formación que consideran necesaria y también apoyan a la Agencia Federal de Empleo con la formación de los jóvenes no cualificados y los mayores de 50 años. La formación la realizan, bien en sus propios centros de trabajo, bien en un centro externo de formación. Suelen asumir los costes en su totalidad y lo normal es hacerlo durante la jornada laboral o compartir entre la empresa y el trabajador el tiempo dedicado a formación. Por su parte, la Agencia Federal del Empleo se encarga de la formación de los desempleados y de los colectivos con necesidades especiales de cualificación.

La característica principal del sistema alemán es la estrecha cooperación entre el Estado, el sector privado y los interlocutores sociales. Por ello se basa en el diálogo social y la cogestión. Los interlocutores sociales tienen una notable influencia en el contenido y la forma de la formación a fin de garantizar que dé respuesta a las necesidades e intereses del sistema productivo. El Ministerio de Educación Federal (BMBF) se encarga de la coordinación política y de la legislación para la formación no reglada y es el responsable de la política de Formación Profesional en la empresa, mientras que los Länder o Estados Federados son responsables de la legislación y la administración educativa, y por lo tanto, de la Formación Profesional en las escuelas y centros de educación reglada.

Por otra parte, la Agencia Federal de Empleo se encar-

ga de la formación de los desempleados y de colectivos con necesidades de cualificación (mayores de 45 años, jóvenes sin cualificación, etc.) desarrollando una labor de asesoramiento previa al inicio de la formación. Los centros que imparten formación en colaboración con la Agencia Federal de Empleo deben estar certificados por la Agencia de Certificación. Al menos el 85% de los proveedores tiene una acreditación formal.

El sistema dual es el pilar fundamental del modelo alemán. Toda persona que completa la enseñanza obligatoria puede acceder a este sistema de formación de aprendices (que suele durar tres años) que se desarrolla en dos escenarios: los centros de Formación Profesional y la empresa. Aquellos que finalizan con éxito esta formación, quedan acreditados para emplearse como trabajadores cualificados pues alcanzan una cualificación profesional de alta calidad y realizan una transición de la escuela al trabajo óptima. La formación que los aprendices reciben en los centros de formación se basa en un marco curricular que sigue la normativa que se elabora para cada ocupación. En la formación que se realiza en el centro de trabajo, rige el principio de autonomía de las partes: la empresa suscribe con el aprendiz un contrato de formación privado en el que, cumpliendo con los estándares normativos de la formación de la que se trate, acuerdan el plan de formación a seguir. La empresa asume los costes de esta formación y el salario del aprendiz (establecido en los convenios colectivos). El otro puntal de la formación dual es el aprendizaje en las escuelas profesionales públicas, dependientes de los Länder. La evaluación de los aprendices la realizan las Cámaras, que son organizaciones empresariales sectoriales o gremiales.

Paralelamente al sistema dual, existe una amplia gama de programas que, con distintos requisitos de en-

trada, tipos y niveles de cualificación, complementan a la formación dual:

- **Programas de escuelas profesionales de diferentes áreas ocupacionales.** Su duración, entre uno y tres años, depende del área ocupacional, la especialización y el tipo y nivel de cualificación. En ciertos casos en los que no ofrecen una cualificación de Formación Profesional completa, estos programas puede acreditarse como el primer año de formación en el sistema dual. El requisito de acceso mínimo es el graduado escolar de enseñanza secundaria nivel intermedio (*Realschule*);
- **Programas de educación secundaria superior y orientación profesional** que, por regla general, conducen a la educación superior (*Berufliches/Gymnasium/Fachgymnasium*). Duran entre tres y cuatro años dependiendo de si proporcionan también una cualificación profesional. El requisito de acceso a estos programas es el certificado de nivel intermedio;
- **Programas especializados que se basan en certificados de nivel intermedio o Formación Profesional inicial**, en los que se imparten conocimientos profesionales más específicos. Su duración es de uno a tres años y proporcionan la cualificación para acceder a universidades de ciencias aplicadas o a campos específicos de estudio. Bajo ciertas condiciones, los estudiantes también pueden acceder también a la educación superior.

También la formación continua está desempeñando un papel cada vez más importante en la mejora de la empleabilidad. Esta formación se caracteriza por una amplia variedad de proveedores (una formación de mercado) y un grado relativamente bajo de regulación por parte del Estado. Sólo una pequeña parte de esta oferta proporciona las cualificaciones formales que regula la Ley de Forma-

ción Profesional como son maestro artesano / capataz / supervisor certificado, ingeniero técnico, y administrativo senior certificado (*Meister, Techniker, Fachwirt*).

En **Italia** la formación continua también se gestiona con un modelo mixto entre el Estado, las Regiones y los agentes sociales. El Estado fija la normativa y la gestión corresponde a las regiones y provincias, junto con los agentes sociales. Los fondos provienen del Estado, del Fondo Social Europeo y de las propias empresas. La distribución es 80% empresas, 10% Fondo Social Europeo y recursos nacionales y el 10% restante de fondos conjuntos de formación continua. En 2015, se publicó un Decreto que modifica este sistema en algunos aspectos.

Como **conclusión** a este breve análisis del contexto internacional, de sus modelos y países de referencia, se deduce claramente que los países más competitivos y desarrollados disponen de sistemas de formación profesional que se caracterizan por dos factores: el primero es su **flexibilidad**, entendida ésta como un dimensionamiento adecuado de la normativa reguladora y de la intervención administrativa; y el segundo, es el **protagonismo de la empresa** en el sistema formativo propiamente dicho, articulado a través del **diálogo social**.

Por el contrario, como puede comprobarse en el apartado sobre los antecedentes históricos del sistema español, nuestro país ha seguido el camino inverso a los países de nuestro entorno, con un peso cada vez menor de las empresas y los interlocutores sociales dentro del sistema y una paulatina burocratización que ha reforzado el peso de las decisiones políticas y administrativas. **Como resultado, España es hoy uno de los países con un sistema de Formación Profesional en el ámbito laboral más reglado e intervencionista de la OCDE.**

3.4. Marco jurídico regulador.

No todos los problemas de fondo expuestos en la “Introducción” y en el apartado sobre los “Elementos de mejora del sistema” se pueden resolver a través de reformas normativas. Como se indicó anteriormente, existen aspectos culturales y organizativos complejos, especialmente en el ámbito de las pymes, y una escasa tradición en la negociación colectiva para abordar la Formación Profesional en el Trabajo con la máxima eficacia y eficiencia que puede permitir la financiación disponible, tanto en el ámbito público como en el privado, salvo algunos convenios sectoriales.

Sin embargo, es evidente que el sistema precisa un nuevo marco normativo que responda a los principios ya señalados. Fundamentalmente, potenciando su carácter no reglado y fortaleciendo la autonomía de las empresas y de los agentes sociales para adaptar la formación al trabajo y a las necesidades productivas. Además, este proceso debe abordarse con urgencia, para poder disminuir nuestras diferencias con terceros países y con las empresas competidoras, y en una línea concertada que otorgue estabilidad al sistema de formación por tres razones fundamentales:

1. Porque la formación profesional, al igual que el sistema educativo, requiere desarrollo y evaluación a medio y largo plazo.
2. Porque la experiencia nos ha enseñado que es más eficaz un sistema estable que evoluciona mediante mejoras parciales periódicas, ya que ello permite una mejor identificación de los efectos o resultados de las reformas, por comparación con los datos de referencia anteriores.
3. Porque un sistema de formación configura un escenario de liderazgo distribuido, y por tanto complejo y se basa en la actuación de múltiples actores (empresas, trabajadores, gestores, proveedores, etc.) que necesitan de

la estabilidad o previsibilidad necesarias para planificar su gestión, sus currículos o itinerarios formativos o sus inversiones.

Se trata con ello de evitar las incertidumbres jurídicas, los vacíos normativos, las diferencias de criterios interpretativos entre las propias Administraciones y aún entre los órganos judiciales y la cadena interminable de recursos e impugnaciones que, por razones competenciales, han venido suscitándose ante el Tribunal Constitucional y ante la jurisdicción ordinaria sobre esta materia.

A partir de estas premisas, pueden contextualizarse los fundamentos jurídicos que delimitan la reforma que se propone a partir del marco constitucional y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, de la jurisdicción ordinaria y de los órganos reguladores:

3.4.1. Constitución Española

Esta propuesta empresarial se basa, en primer lugar, en los artículos clave de nuestra Constitución de 1978 que afectan a la Formación Profesional en el Trabajo:

- **Art. 40-2:** “Así mismo, los poderes públicos *fomentarán una política que garantice la formación y readaptación profesionales...*”.
- **Art. 37-1:** “La Ley garantizará el derecho a la negociación colectiva *laboral* entre los representantes de los trabajadores y empresarios, así como la fuerza vinculante de los convenios”.
- **Art. 7:** “Los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales, contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios”.
- **Art. 149-1:** “El Estado tiene *competencia exclusiva* sobre

*las siguientes materias: ...7ª.- **Legislación laboral**, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas.”.*

Conviene subrayar, desde este momento, que el Art. 40-2 de la Constitución, donde se recoge de forma expresa la formación y readaptación profesionales, no atribuye una actuación competencial directa a las Administraciones sobre esta materia, sino que les impone una actividad de “fomento”, lo que permite la iniciativa empresarial y las fórmulas mixtas de colaboración público/privadas como sucede en otras materias del Capítulo 3º del Título 1º de la Constitución que regula los “principios rectores de la política social y económica”.

De hecho, la iniciativa al respecto es, y debe seguir siendo, propia de empresarios y trabajadores en la formación de los trabajadores ocupados en el seno de las empresas, pero podría y debería ser también iniciativa de trabajadores y empresarios en la oferta formativa mediata, a través de sus sindicatos y organizaciones empresariales, en aplicación de los derechos de representación y negociación colectiva, previstos en los Arts. 7 y 37-1 de la Constitución.

El Tribunal Constitucional, con ocasión de varios conflictos competenciales entre Administraciones antes señalados, ha consolidado una doctrina sobre la naturaleza de la Formación Profesional de los trabajadores, muy útil a estos efectos. Así, en su Sentencia 244/2012, decía:

*“Entrando en el enjuiciamiento de fondo de la cuestión controvertida, debemos proceder en primer lugar, al encuadramiento competencial de la materia que nos ocupa”.
“...como hemos reiterado en un buen número de Sentencias (SSTC 95/2002, FJ 6; 190/2002, FJ 5; 230/2003, de 18 de diciembre, FJ 4; 1/2011, FJ 5; y 111/2012, FJ 4), las acciones formativas de los trabajadores ocupados y la financiación correspondiente, tienen una incardina-*

*ción genérica en la materia «**legislación laboral**» en la medida en que conciernen a la regulación de un **concreto derecho de los trabajadores en el seno de la relación laboral**—con claro reflejo en los arts. 4.2 y 23 del estatuto de los trabajadores—, **con la consiguiente atribución de correlativos deberes al empresario.***

Y ya recordamos en la STC 95/2002, FJ 4, con cita de la STC 35/1982, de 14 de junio, que en la referencia a «legislación laboral», al adjetivo laboral se le asigna «un sentido concreto y restringido, coincidente por lo demás con el uso habitual, como referido solo al trabajo por cuenta ajena, entendiéndose por consiguiente como legislación laboral aquella que regula directamente la relación laboral, es decir ... la relación que media entre los trabajadores que presten servicios retribuidos por cuenta ajena y los empresarios»”.

Esta misma doctrina sobre la “*laboralidad*” de la formación continua de los trabajadores, concibiéndola como un derecho derivado de la relación laboral, ha sido confirmada en las sentencias 16/2013, 95/202 y en la 62/2013.

En consecuencia con lo anterior, una vez definida por el Tribunal Constitucional la formación de los trabajadores ocupados como “derecho” y calificada su normativa regulatoria como “materia laboral”, no tiene ninguna duda en atribuir la competencia normativa de forma exclusiva a la Administración General del Estado, según hace en la Sentencia 35/2013:

“Entrando en el enjuiciamiento de fondo de la cuestión controvertida, ambas partes coinciden en que el Real Decreto 1046/2003 se inserta en el ámbito de las competencias exclusivas sobre «legislación laboral» que el art. 149.1.7 CE atribuye al Estado en consonancia con lo que este Tribunal ha declarado en la STC 244/2012, de 18 de diciembre, FJ 4”.

Este criterio se confirma en la Sentencia 37/2013 y en la 88/2014. Esta última resolución, es aún más clara sobre el particular, cuando dice:

*“Dentro del concepto genérico de «formación profesional» encontramos tres vertientes diferenciadas: la Formación Profesional reglada, la Formación Profesional ocupacional y la continua. La primera de ellas se incluye en el sistema educativo, en el que los saberes o cualificación con base en aptitudes específicas se imparten y están dirigidos, previa estratificación en niveles y grados, a la obtención de títulos académicos o profesionales que habilitan para el ejercicio de determinadas profesiones u oficios. **La Formación Profesional ocupacional y la continua –que ahora se integran en el modelo de Formación Profesional para el Empleo– forman parte del ámbito laboral** y, en este sentido, hemos declarado que «[e]n cuanto a la delimitación competencial en la otra parcela, en la que se ubican materialmente la Formación Profesional continua y la ocupacional, en la STC 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 5, **ya afirmamos que la Formación Profesional ocupacional ha de ubicarse en la materia «legislación laboral» (art. 149.1.7 CE), y a igual conclusión llegamos en cuanto a la modalidad de formación continua de los trabajadores asalariados o en activo, en las SSTC 95/2002, de 25 de abril, y 190/2002, de 17 de octubre» (STC 111/2012, de 24 de mayo, FJ 7)**”.*

Estos mismos criterios se mantienen en la Sentencia 123/2014.

A pesar de la claridad de esta doctrina constitucional, se han sucedido las impugnaciones por parte de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional de la práctica totalidad de las normas relativa a la formación en el ámbito laboral, hasta la reciente Ley 30/2015, que ya ha

sido impugnada, invocándose vulneraciones competenciales. La redacción del Art. 149.1.7 CE, pese a reconocer la competencia exclusiva de la Administración General del Estado en materia laboral, añade la expresión “...*sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas*”, redacción que, traslada la discusión sobre la “competencia” normativa a otra discusión sobre qué es “ejecución” de la norma.

Esta permanente discusión sobre qué es la ejecución, ha llevado al Tribunal Constitucional en alguna de sus últimas sentencias sobre competencias en materia de formación, a afirmar que deberá atenderse a las funciones recogidas en cada norma o convocatoria, para valorar si las funciones de ejecución de competencia autonómica se han vulnerado o no. Para evitar esta situación, sería conveniente que desde el ámbito jurídico-constitucional se reconociera a la propia legislación laboral estatal, la determinación de qué funciones de ejecución o gestión deben realizar las Comunidades Autónomas y cuáles deben realizarse desde el ámbito estatal, en base a estrictas razones de operatividad y eficiencia.

De hecho, la atribución competencial que hace la Constitución a la Administración General del Estado, de forma exclusiva, de la legislación laboral, no tenía otro propósito que garantizar la igualdad de los derechos y las obligaciones de empresarios y trabajadores y garantizar la unidad del mercado de trabajo, lo que, a su vez, era una premisa necesaria para asegurar aspectos derivados como la movilidad geográfica, el reconocimiento de titulaciones y carnets profesionales, la efectividad de las medidas de prevención de riesgos laborales, etc.

Por tanto, parece más que razonable que sea esa norma estatal que deriva de una competencia exclusiva, la que determine también qué funciones, materias o actuaciones deban ser ejecutadas a nivel autonómico y cuáles a nivel estatal o conjuntamente, en cada caso.

Por otra parte, la consideración como “materia laboral” de la formación de los trabajadores ocupados, tiene para el Tribunal Constitucional un segundo efecto de notable relevancia económica y es la calificación de la cuota de formación profesional, **que pagan los trabajadores ocupados y las empresas, como una “cuota finalista”** (es decir, afectada a satisfacer los derechos y las obligaciones de los que la pagan), y sometida a un principio de “caja única”, específico, propio y diferenciado de la Caja Única de la Seguridad Social y con independencia de que sea la Tesorería de la Seguridad Social la que venga recaudando hasta ahora esas cuotas finalistas. Así lo afirmó el Tribunal Constitucional en su Sentencia 95/2013, donde decía:

“Rechazamos entonces la inserción de esta materia en el ámbito del art. 149.1.17 de la Constitución, afirmando que «la Formación Profesional no forma parte del Sistema de Seguridad Social, ni las cuotas abonadas en tal concepto son recursos de la Seguridad Social integrados en su caja única... el hecho de que los créditos destinados a formación tengan su origen en cotizaciones que se recaudan por la Tesorería General de la Seguridad Social, no implica que formen parte de la caja única de la Seguridad Social ni, en consecuencia que resulte de aplicación al presente supuesto, la competencia prevista en el art. 149.1.17 CE”.

Esta doctrina ya se había enunciado en la anterior Sentencia 244/2012. Esta Sentencia no solo reconoció el principio de unidad financiera del sistema (“unidad de caja” propio), sino que lo vinculaba al carácter finalista de las cuotas de formación que pagan los trabajadores y las empresas:

“Es éste un principio general de naturaleza contable que, como es evidente, no resulta de aplicación exclusiva al régimen económico de la Seguridad Social, siendo así que, en

el contexto en el que ahora se suscita, no tiene otro objeto que el de garantizar la unidad financiera del subsistema de formación continua y de su régimen económico, mediante la vinculación de sus fondos al cumplimiento de los objetivos que presiden su funcionamiento...”.

En igual sentido, las Sentencias 16/2013, 62/2013, 95/2013 y 88/2014.

Otra conclusión que se obtiene de la doctrina constitucional sobre esta materia, es que **la formación de los trabajadores ocupados, no es una política de empleo cuya implementación y gestión corresponda a las Administraciones Públicas**. Así lo afirma inequívocamente la Sentencia 244/2012, cuando dice:

*“En nuestra STC 111/2012, FJ 7, ya señalamos que «sin perjuicio de que haya aspectos de la Formación Profesional vinculados al fomento del empleo que podrían encontrar cobertura en el art. 149.1.13 CE (STC 95/2002, FJ 11), hemos descartado, en términos generales, la inclusión de esta materia en el citado título estatal, pues sólo tangencialmente puede verificarse su repercusión económica». Por una parte, **no es correcto**, al menos como consideración general, **tomar la Formación Profesional continua como un aspecto de la política de empleo orientada a incidir en el mercado de trabajo desde criterios de política económica incentivadores del acceso al empleo, en los términos del art. 40.1 CE.**”*

En igual sentido se pronuncia la Sentencia 62/2013.

Dentro de esta descripción del contenido de la doctrina constitucional sobre la formación profesional, no queremos dejar de mencionar el reconocimiento que hace el Tribunal en su **Sentencia 244/2012** de 18 de Diciembre (Fundamento Jurídico 8º), a las importantes funciones que cumplen las **Comisiones Paritarias** dentro del sistema, cuando dice:

“El apartado b) de los anteriores preceptos atribuye a estas comisiones funciones de “seguimiento” de la formación continua, en relación con las cuales, cabe remitirse a lo señalado con anterioridad, a lo que puede añadirse que dichas funciones encuentran, además, una específica justificación a la conveniencia de lograr una correcta adecuación de los planes de formación a las necesidades del ámbito o sector al que se dirigen, lo que pone de relieve el importante papel que desempeñan estas entidades para detectar tales necesidades por su inmediato contacto con la realidad laboral y empresarial”.

3.4.2. Estatuto de los trabajadores

El segundo encuadre normativo del sistema que condiciona la propuesta que se hace en este Libro Blanco es el del propio Estatuto de los Trabajadores (RDL 2/2015 de 23 de Octubre), por ser este el texto de referencia en materia de derechos y obligaciones de empresarios y trabajadores en el ámbito laboral. A este respecto, dos son los Artículos del Estatuto que de forma expresa hacen referencia a la formación:

***Art. 4-2-b):** “En la relación de trabajo, los trabajadores tienen derecho: ... b) 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 el desarrollo de planes y acciones formativas tendentes a favorecer su mayor empleabilidad”.*

Con algo más de detalle, se desarrolla este derecho en la Sección 3ª, del Capítulo II del Título I del Estatuto:

Art. 23-1-d):** “El trabajador tendrá derecho:...d) A la **formación necesaria para su adaptación a las modi-

ficaciones operadas en el puesto de trabajo. La misma, correrá a cargo de la empresa, sin perjuicio de la posibilidad de obtener a tal efecto, los créditos destinados a la formación.”

2. “En la negociación colectiva se pactarán los términos del ejercicio de estos derechos...”.

Esta articulación del derecho a la formación mediante la negociación colectiva, se ratifica en el Apartado 3 del Artículo, cuando al regular el permiso para la formación se dice:

3. “En defecto de lo previsto en convenio colectivo, la concreción del modo de disfrute del permiso se fijará de mutuo acuerdo entre trabajador y empresario.”

De todo lo anterior puede deducirse, inequívocamente, que la formación de los trabajadores ocupados es “materia laboral”, integrada por aquellos derechos y obligaciones que la normativa atribuye a las partes como consecuencia del contrato de trabajo y que debe desarrollarse mediante la negociación, bien colectiva, bien directa, entre trabajador y empresario.

3.4.3. Ley especial ordinaria

El tercer ámbito normativo necesario para la reforma que proponemos es una **modificación** de la actual Ley 30/2015 de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral.

Entendemos que esta Ley, en congruencia con las propuestas contenidas en el presente Libro, debería contemplar desde una concepción global, y diferenciándolas claramente

de la Leyes educativas, los tres tipos de formaciones profesionales que, aun formando parte del sistema integrado previsto en la Ley 5/2002 de las cualificaciones y la formación profesional, responden a distintas circunstancias profesionales y a objetivos claramente diferenciados:

- a. *La Formación Profesional **inicial o de acceso al trabajo**, ahora plenamente integrada dentro del sistema educativo, como formación “reglada”.*
- b. *La Formación Profesional ocupacional para la reincorporación o reinserción de los desempleados al mundo del trabajo.*
- c. *La Formación Profesional continua de quienes tienen un trabajo para su mantenimiento y mejora de la productividad, mediante la adaptación de competencias, y, en su caso, para la promoción profesional.*

Es evidente que el nivel o intensidad regulatoria de esta Ley no puede ser el mismo en los tres casos, pues la Formación Profesional inicial o de acceso al trabajo está, en la actualidad, y por razones competenciales, sujeta al ámbito de actuación de las distintas Administraciones. La titularidad de los centros de formación, de las plantillas o personal docente, sus importantes repercusiones presupuestarias, y la propia operativa administrativa (emisión y reconocimiento de títulos, carnets, y otros documentos avalados oficialmente), parece aconsejar que las Administraciones mantengan su actuación directa sobre la Formación Profesional inicial, si bien de otra manera:

- Estableciendo mecanismos o “pasarelas” de conexión permanente con el mercado del trabajo y las empresas, con el sistema productivo, a través de los órganos de participación con los Interlocutores Sociales, en los términos que se sugieren más adelante.
- Reforzando la unidad del sistema de Formación Profesional inicial o de acceso, lo que es una consecuencia

ineludible de su necesaria vinculación con el tejido productivo. La unidad del sistema, con independencia de la actuación de las distintas administraciones, pretende asegurar la validez y eficacia de los títulos y carnets profesionales en todo el territorio nacional, su reconocimiento por cualquier administración, con independencia del ámbito territorial de su emisión, etc.

- Impulsando la FP dual, que implica la condición de alumno-trabajador que se deriva de la relación simultánea con el centro formativo (relación académica) y con la empresa (relación laboral) y que no debe confundirse con la formación en alternancia, en la que no existe la relación laboral;

Muy distinta es la situación de la Formación Profesional de los trabajadores ocupados, que por plantearse y desarrollarse en el ámbito laboral puede modificarse más rápidamente y su reforma, en los términos propuestos en este documento, no requiere de alteraciones competenciales para colocar a los Interlocutores Sociales como eje de este tipo de formación, con intervención directa sobre la misma.

Por ello, insistimos, la implementación normativa del modelo que ahora se propone, puede tener como horizonte temporal la legislatura actual y cuya finalización coincide con la agenda europea 2020, si bien el desarrollo de la reforma puede tener ritmos temporales distintos, según el tipo de formación al que nos refiramos, dentro de ese periodo.

3.4.4. Doctrina de los organismos reguladores

Los organismos reguladores, fundamentalmente el Consejo para la Unidad de Mercado y la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, han tenido ocasión de pronunciarse sobre el sistema de formación profesional, con moti-

vo de las quejas o reclamaciones presentadas por algunas entidades de formación, si bien sus pronunciamientos son “indirectos”, al referirse a la aplicación de la normativa estatal sobre la unidad de mercado (Ley 20/2013, de 9 de diciembre de Garantía de la Unidad de Mercado – LGUM).

Los pronunciamientos de estos organismos, confirman y ratifican en sus informes y resoluciones, algunos de los criterios que se contienen en el presente documento, por lo que parece conveniente citarlos.

Así, por ejemplo, el Consejo para la Unidad de Mercado (CUM), en su informe/resolución de fecha 22 de septiembre de 2014 (Expte. 26/1534), afirma categóricamente que la actividad de Formación Profesional para el Empleo, es una **actividad económica incluida en el ámbito de aplicación de la LGUM**, y a tal efecto indica:

“La actividad de Formación Profesional para el empleo que realiza entre otras actividades la reclamante, constituye una actividad económica y como tal está incluida en el ámbito de aplicación de la LGUM, cuyo art. 2 establece: esta ley será de aplicación al acceso a actividades económicas en condiciones de mercado y, su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional”.

La concepción de la impartición de Formación Profesional para el Empleo como “actividad económica” es, por cierto, coincidente con la calificación que se hace en la normativa y por los organismos europeos y es de notable relevancia, porque determina la aplicación directa de las disposiciones nacionales y europeas sobre competencia y mercado.

Es por este criterio de partida, que el CUM concluye aplicando a la actividad formativa la normativa sobre unidad de mercado y declarando ilegales ciertas limitaciones o requisitos administrativos cuando dice:

“La LGUM considera requisito discriminatorio para la obtención de ventajas económicas la solicitud de establecimiento, establecimiento físico o el domicilio social del operador en el territorio de la autoridad competente... las acreditaciones o inscripciones en registros, tienen validez nacional, por lo que no cabe solicitar un registro específico en un determinado ámbito territorial concreto, para la obtención de ventajas económicas”.

En igual sentido se pronunció el CUM en su informe/resolución de 4 de agosto de 2015 (Exp. 26/1520), de 15 de julio de 2016 (Exp. 26/1656) y de 18 de julio de 2016 (Exp. 26/1657), así como la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), en sus informes de 21 de septiembre de 2015 (UM/057/15) y de 17 de junio de 2016 (UMP68/16).

En conclusión, los organismos reguladores avalan también nuestro criterio de considerar la impartición de Formación Profesional en el Trabajo como una **actividad económica** sujeta a las reglas del mercado y la competencia, y su sometimiento a la unidad de mercado y a la simplificación administrativa (validez en todo el territorio nacional del registro realizado ante cualquier administración, etc.).

3.4.5. Jurisprudencia de los Tribunales ordinarios

También los Tribunales ordinarios, con motivo de los recursos contencioso-administrativos que se han producido en los últimos años contra los actos administrativos de gestión del actual sistema público de ayudas, han tenido ocasión de pronunciarse sobre el mismo, destacando no solo la plena adecuación a derecho del papel que deben desarrollar los interlocutores sociales dentro del sistema,

sino también el gran valor añadido que esa intervención supone para el mismo.

Así, la Audiencia Nacional en sus sentencias de 21 de julio de 2016 (Recurso de Apelación 29/2016, Sección Cuarta, Sala de lo Contencioso-Administrativo) y de 19 de octubre de 2016 (Recurso de Apelación 53/2016, Sección Cuarta, Sala de lo Contencioso-Administrativo), ha llegado a considerar la ausencia del informe preceptivo de la Comisión Estatal para la Formación en el Empleo, de la que forman parte los Interlocutores Sociales de manera tripartita, como una omisión grave hasta el punto de determinar la anulación de la Convocatoria estatal pública de ayudas correspondiente al ejercicio 2014. Y ello a pesar de que el informe omitido no tenía carácter vinculante. Las razones por las que la Audiencia reconoce tanta relevancia material a la intervención de los Interlocutores Sociales en ese informe previo, son las siguientes:

- *"Ello es así porque su observancia supone una garantía de acierto y de oportunidad de la decisión final que se adopte, sirviendo los razonamientos que el mismo habría de contener como un elemento relevante de apoyo para la misma, de tal manera que habría de ser una de las bases de la motivación de la misma..."*
- *"Además, permite al correspondiente órgano jurisdiccional fiscalizar el acto administrativo, pues sus razonamientos, y su aceptación o no por el órgano con competencia decisoria, hace factible considerar las razones de oportunidad o de legalidad que han servido para adoptar la resolución final..."*
- *"...su ausencia puede, a su vez, irrogar indefensión en los destinatarios del acto en la medida que desconocen los motivos o la causa que preside la adopción de la decisión"*

El valor añadido que los Interlocutores Sociales aportan al sistema para su mayor eficacia y la plena compatibilidad de esa intervención con la neutralidad del mismo, fue también reflejado en las sentencias de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 19 de abril de 2014 (Rec.128/2013) y de 6 de octubre de 2015 (Rec. 136/2007).

3.5. Necesidad de un cambio de sistema en España

El sistema productivo, el mercado de trabajo y el conjunto de la sociedad se enfrentan al reto constante de los cambios en técnica, tecnología y procesos, dentro de un contexto más amplio de incertidumbre y complejidad que afecta a la economía y a la geopolítica a nivel global. Vivimos momentos en los que la única certeza es el cambio y tenemos que imaginar el futuro antes de que se haga realidad, fortaleciendo nuestra capacidad de anticipación y adaptación a dichos cambios.

En ese contexto es esencial el conocimiento de las personas y su competencia profesional. Las carencias educativas y de competencia profesional en el trabajo representan un freno para nuestro crecimiento y bienestar. Superarlas representa un gran desafío que no se puede abordar exclusivamente con el acceso a la titulación académica, ni siquiera con la superior, sino que requiere mejorar la competencia específica de los trabajadores en la doble perspectiva de los ocupados y los desempleados.

La velocidad del cambio rompe continuamente las previsiones. Los estudios de todo tipo nos indican que las variaciones en el trabajo son crecientes y generalizadas. La globalización, el impacto de las redes sociales, el trabajo en movilidad, el internet de las cosas, el “big data”, la cuarta revolución de la industria (Industria 4.0), la fabricación inteligente, la

personalización de productos y servicios o la economía colaborativa, son tendencias dominantes que afectan a la esencia del sistema productivo y que, entre otras cosas, difuminan el horizonte del trabajo e impiden anticipar cómo serán la mayor parte de los próximos empleos. La educación permanente y la formación continua, bajo fórmulas flexibles de respuesta más o menos inmediata a las necesidades que surgen y, por tanto, con una perspectiva no reglada, resultan imprescindibles.

En el apartado 3.3 del presente Libro, se expuso la situación de España en el contexto internacional tanto desde la perspectiva de la competitividad (32º en el Ranking de competitividad del Foro Económico Mundial en 2016) como de la educación y formación que recibe la población activa. Solo un 33% de trabajadores españoles realiza algún tipo de formación cada año, lo que nos sitúa a 49 puntos de diferencia con Suecia, 16 con el Reino Unido y 15 con Alemania. La media de trabajadores que se forman cada año en la Unión Europea es superior al 40% (UE28), 7 puntos por encima de la media española. Como consecuencia, podemos afirmar que nuestro país se enfrenta al reto de aumentar el número de personas que se forman cada año para mejorar su competitividad.

Además, considerando el conjunto de la UE28, España se sitúa en el grupo de bajas tasas de actividad, superando tan solo a Bélgica, Grecia, Eslovaquia, Hungría, Italia, Malta y Polonia, y manteniéndose estabilizada en cifras similares desde hace más de quince años. Desde 1987, la OCDE viene insistiendo en la necesidad de que todas las personas en edad activa deberían, frente a una demanda económica y social más compleja y en constante cambio, "disponer de capacitaciones más diversificadas para responder a las necesidades del mercado de empleo y cumplir con su papel de ciudadanos en las sociedades democráticas".

Gráfico 10 Tasas de actividad de la población española 2002/2016

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Inactivos	15.758	15.566	15.517	14.427	15.374	15.441	15.284	15.488
Ocupados	16.992	17.740	18.491	19.509	20.195	20.620	20.055	18.890
Parados	2.232	2.277	2.177	1.860	1.819	2.190	3.207	4.335
Tasa	55%	56%	57%	60%	59%	60%	60%	60%

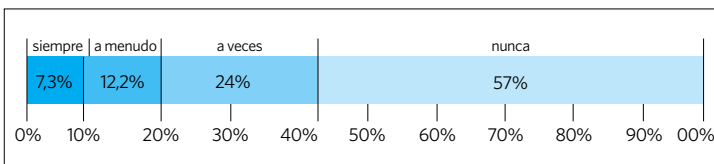
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Inactivos	15.425	15.442	14.423	15.472	15.496	15.616	15.630
Ocupados	18.675	18.153	17.338	17.135	17.569	18.094	18.301
Parados	4.702	5.287	6.021	5.936	5.458	4.780	4.575
Tasa	60%	60%	62%	58%	60%	59%	59%

Fuente: INE. Elaboración propia.

La tasa de actividad española se sitúa en el 58,90% (según 4T-2016 de la EPA), similar a la alemana, 22 de la sueca, 18 de la británica y la danesa.

No podemos olvidar otros aspectos cualitativos en el desarrollo de la Formación en el Trabajo, como el hecho de que solo el 7,3 % de las empresas españolas encuestadas en la última CVTS (Eurostat) declaran medir el impacto de la formación en los resultados del negocio mediante el uso de indicadores, después de una actividad formativa.

Gráfico 11 Evaluación de los resultados de la formación (impacto).
% de empresas que evalúan el impacto



Fuente: Eurostat CVTS. Elaboración propia.

Por otra parte, las empresas españolas manifiestan que múltiples ocasiones no encuentran trabajadores con las competencias que necesitan. El ritmo y la profundidad de los cambios, de todo tipo, que afectan al mercado y al sistema

productivo, dificultan que el sistema educativo y/o formativo produzcan esas competencias con la velocidad necesaria. Las empresas son el eje principal de generación de competencias profesionales y requieren un marco formativo que les permita dotarse de las que necesitan cuando sea oportuno, para innovar, crecer y generar beneficio medible.

Necesitamos introducir factores de competitividad en la economía española y la Formación Profesional es uno de los más relevantes. Por eso, a la hora de pensar en un nuevo sistema de Formación Profesional en el Trabajo debemos tener presentes los objetivos de competitividad de las empresas, para facilitar la adquisición de las competencias requeridas por cada necesidad específica, en el momento oportuno, al ritmo necesario y posible, con la mejor relación coste-beneficio.

Para ello, debemos tener presentes algunos retos que condicionan la necesidad del cambio:

- Resolver los problemas y oportunidades actuales de las empresas y facilitar sus proyectos de futuro mediante la provisión de las competencias profesionales necesarias para afrontarlos.
- Aportar estabilidad y previsibilidad a las inversiones en formación, sin vaivenes estacionales.
- Aumentar el número de participantes formados para acercarnos a tasas de formación de adultos similares a las que tienen los países de nuestro entorno europeo.
- Flexibilizar los procesos de realización de la Formación en el Trabajo (qué, quién, cómo, cuándo y dónde se necesita) reduciendo rigideces burocráticas.
- Asegurar la medición del impacto en la empresa, para verificar la mejora de la competencia de las empresas que participan y producir correcciones que mejoren el sistema.

- Contener aprendizajes modulares de menor duración enfocados a la adquisición de las competencias profesionales necesarias para la mejora del desempeño del puesto de trabajo.
- Incorporar aprendizajes a través del trabajo, a un menor coste que los adquiridos por la vía formal e informal, porque los recursos para el aprendizaje ya están en el puesto de trabajo y solo debe aplicarse la metodología apropiada.
- Contribuir a promover la emergencia de un importante número de emprendedores para aumentar el número de personas activas que aspiran a crear una empresa.
- Fomentar el incremento emprendedor a todos los niveles productivos del país, con especial incidencia en los sectores con mayor futuro.
- Facilitar el aprender a emprender, de forma personal, proyectos empresariales.
- Facilitar la medición de los resultados sobre la generación de nuevos proyectos empresariales, la innovación que aportan y la mejora de la empleabilidad de la población activa que generan.
- Contribuir a la consecución de acreditaciones u homologaciones de la competencia de los trabajadores:
- Impulsar y consolidar un sistema de certificación, correspondencia, convalidación y equivalencia de la competencia profesional adquirida por la vía informal y laboral.

Por último, para abordar el cambio, debemos analizar la capacidad requerida del sistema. Igualar en términos relativos el número de trabajadores que se forman cada año en países como Alemania o Francia, implica que el sistema de formación en nuestro país debería atender a **11,4 millones**

de trabajadores²² en los diferentes procesos de aprendizaje para su trabajo cada año. Esta cifra solo se puede conseguir poniendo en marcha un sistema distinto al actual. No se pueden conseguir resultados diferentes si se hacen las mismas cosas.

Por otra parte, hay que plantearse que los países más competitivos siguen con sus procesos de mejora de competencia individual de manera cotidiana, lo que significa que cada día que pasa se alejan más de nosotros. En esta línea, debería considerarse que el cambio necesario requiere un plazo corto para su puesta en marcha, plazo que debería alinearse con otras reformas estratégicas en el horizonte 2020.

Por todo lo mencionado anteriormente, los empresarios no podemos mirar para otro lado. Nuestro compromiso y corresponsabilidad social nos obligan a participar y liderar una propuesta de cambio de modelo. Modelo que debe ser la vía y el instrumento adecuado y eficiente para un encaje real del entorno formativo con las necesidades de las empresas. En definitiva, necesitamos un Sistema de Formación Profesional que favorezca la productividad y la competitividad de nuestras empresas, que sea equiparable a los de países europeos de referencia en esta materia.

22 Este número de trabajadores se obtiene al estimar que cada dos años la población activa española aprendiera algo nuevo para su trabajo. Con los últimos datos del IV Trimestre EPA, la población activa alcanzaba la cifra de 22.745.900 personas, siendo por tanto, los efectivos a formar de 11,37 millones de personas cada año.

II Parte: Propuesta Empresarial para un nuevo Sistema de Formación profesional en el Trabajo

4. Objetivos Generales

No es posible una reforma sin establecer los pasos lógicos de la “organización de la acción” que implica establecer el modelo alternativo que pretende construirse, la recopilación de la información que lo sustente, la extrapolación y planificación de las acciones que lo propicien, y las formas de control y corrección de los efectos que se puedan producir.

En este sentido, una verdadera reforma de la FP debe establecer, en primer lugar, qué objetivos de cualificación y, particularmente, de empleo, quieren alcanzarse. Esto requiere concretar las competencias que quieren proveerse, los colectivos destinatarios de las mismas y cómo se pretende traducir este esfuerzo en empleo y competencia acreditada. Solo a partir de esta previa determinación de los objetivos cobra sentido el debate sobre el tipo de formación más adecuada, cuál es la financiación necesaria para ofrecerla y quién debe proveerla de manera más eficiente, tanto desde el punto de vista de la planificación como de la ejecución.

Por ese motivo, la reforma que proponemos se basa en su orientación hacia objetivos concretos de cualificación y empleo, supeditando a dichos objetivos los intereses legítimos pero secundarios de los gestores y actores de las distintas ofertas formativas. Al mismo tiempo, determinar correctamente los objetivos que se quieren alcanzar con la FP, resulta decisivo para identificar a los responsables de la financiación

que se vincule a cada objetivo y elegir el modelo de gestión más adecuado para lograrlo.

Según esto, el modelo de financiación y de gestión de la FP dependerá de los objetivos de aprendizaje y de empleo que se quieran alcanzar.

Si no se hace así, como sucede con la Ley 30/2015 en el caso de la Formación Profesional para el Empleo, cualquier reforma se convierte en un mero ejercicio de reparto de los fondos disponibles, para decidir quién debe o no gestionarlos y cómo se controla su uso, sin considerar hasta qué punto el modelo propuesto responde a los problemas de cualificación y competitividad de las personas y de las empresas, y cómo se relaciona con los otros instrumentos del sistema educativo-formativo para dar una respuesta conjunta en una materia de enorme trascendencia.

Pero antes de formular los objetivos, es necesario establecer algunas premisas que los condicionan, y que tienen que ver con la concepción de la FP como elemento esencial de la política de competitividad y empleo. Por ello:

- 1º La FP requiere conciliar objetivos concurrentes desde la perspectiva de la población activa (empleabilidad) y de las empresas (productividad, competitividad).
- 2º Los objetivos vinculados a la reforma deben ser coherentes con las circunstancias concretas del sistema productivo y del mercado de trabajo español.

Partiendo de las premisas anteriores, debemos aclarar que este Libro Blanco no pretende fijar exhaustivamente el detalle de los objetivos de cualificación y empleo a los que debe responder toda la FP. Hacerlo sería contradictorio con el enfoque no reglado y con la convicción de que la formación, como los otros elementos que afectan a la competitividad empresarial, se debe determinar desde el conocimiento concreto que se posee en cada sector y en cada empresa, y que

son determinantes de su capacidad de negociación colectiva. Por lo tanto, los objetivos específicos deben ser el resultado de un debate articulado y participativo en el entorno más propicio para la toma de decisiones esenciales sobre la competitividad y las relaciones laborales.

Sin embargo, el sistema de FP para poder ser considerado como tal, necesita un primer nivel estratégico de objetivos generales que, a modo de andamiaje estructural, permita responder a los grandes retos de cualificación y empleo y haga visible el modelo de “organización para la acción” que se propone para cada nivel de intervención.

Por este motivo, este Libro Blanco se fija en los retos más significativos, para establecer un primer nivel de objetivos generales y un método de “organización para la acción” en el cual cada objetivo determina su propia financiación y su propio modelo de gestión.

En todo caso, se ha tenido en cuenta la propuesta de objetivos que formula el *“Informe de Diagnóstico 2015 de la Estrategia de Competencias elaborado por la OCDE y referido al caso de España”*.

4.1. Recuperar la concepción integrada de la Formación Profesional

Aunque, como se indicó en su momento, el alcance principal de este documento se refiere a la **Formación en el Trabajo** y, por tanto, al ámbito estrictamente laboral de la FP, entendemos que recuperar la concepción integrada de la FP es fundamental para su articulación coherente y homogénea con el sistema productivo y el mercado de trabajo. También para evitar la duplicidad de ofertas, instrumentos de acreditación y estructuras orgánicas que se traduce en ineficiencias en la gestión de los recursos. Pero, siendo relevante para el conjunto de fines y objetivos del Sistema de Cualificaciones y

FP, la integración es absolutamente básica para afrontar tres retos económicos y laborales de primera magnitud:

- **Facilitar el acceso de los jóvenes al primer empleo** y el flujo de personas cualificadas hacia el mercado para reducir el desempleo juvenil.
- **Dotar de competencias básicas a la población activa** que no las posee y, especialmente, a los desempleados no cualificados para evitar su exclusión socio-laboral.
- **Evaluar, reconocer y acreditar la competencia adquirida a través de la experiencia laboral** para permitir la transición profesional, favorecer la movilidad y mejorar la eficacia de las políticas activas de empleo.

Es hora de comprender que el no resolver estos retos lastra nuestro crecimiento, nos condena a un desempleo estructural elevado y, a la postre, pone en riesgo la competitividad empresarial, la sostenibilidad del bienestar y la necesaria cohesión social. Y también, que todo esto resulta inabordable sin la convergencia de objetivos y recursos actualmente dispersos entre Educación y Empleo, cuyos órganos rectores parecen incapaces de entender que se enfrentan a problemas comunes y estratégicos, como el acceso al primer empleo, el desempleo juvenil o la baja cualificación de una parte significativa de la población activa, que requieren una visión y una solución integradas.

Desde otra perspectiva, la integración resulta imprescindible para la relación entre el sistema de FP y la organización del mercado de trabajo. El III Acuerdo Nacional para la Negociación Colectiva (AENC), que aborda esta cuestión, aunque sea de manera testimonial, representa una nueva oportunidad para ello.

En definitiva, la recuperación de la visión estratégica e integrada de la Formación Profesional es una necesidad económica y laboral de primer orden. Implica, por supues-

to, el objetivo de referenciar toda la formación a competencias profesionales, pero también una respuesta unívoca y coherente a la relación entre la Formación Profesional y el mercado de trabajo, que solo podrá alcanzarse desarrollando los elementos que ya estaban previstos, de manera explícita o implícita, en el diseño del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional previsto en la L.O. 5/2002. A estas cuestiones se han añadido otras sobrevenidas, como las que se derivan de la nueva Estrategia Europa 2020 o de la aplicación de la Directiva europea de servicios, para hacer compatible la visión de la Formación Profesional como política pública y como actividad económica de servicios.

Sin entrar en consideraciones orgánicas, que serían una consecuencia natural de este enfoque, estos objetivos deberían permitir superar la duplicidad administrativa y reducir la complejidad burocrática estableciendo un solo órgano de dirección política, estratégica y de planificación del Sistema. Como es natural, la articulación con el sistema productivo y el mercado de trabajo requiere la participación de los Interlocutores Sociales, es decir, de las organizaciones empresariales y sindicales que participan en la negociación colectiva.

Sería deseable que este discurso se extendiera hasta la enseñanza universitaria, tal y como requiere el Marco Europeo de Educación Superior en el que se sitúa una parte significativa de la FP. De este modo, el reto actual de integración contemplaría la articulación de la Formación Profesional para el Empleo con la FP básica, media y superior, y de todas ellas con el empleo y las relaciones laborales. Objetivo ambicioso, sin duda, pero crítico, y que, como demuestra la experiencia de la mayor parte de los países europeos, no puede abordarse desde los “sistemas formativos” hacia el sistema de producción y empleo, sino al revés, poniendo aquellos al servicio de este.

Una planificación para la acción de esta reforma que recupere el objetivo de integración de la FP como fórmula para asegurar su coherencia con las necesidades de la competitividad y el empleo, debería traducirse en la elaboración y aprobación de un instrumento estratégico nacional y plurianual. Es decir, un tercer plan o programa nacional de FP que articule estos objetivos y los oriente hacia el cumplimiento de la Estrategia Europea en lo que se refiere a los objetivos de cualificación y empleo en el horizonte 2020.

Para materializar esta necesaria integración del sistema de FP, el instrumento idóneo sería esa Ley especial, o específica, ordinaria que ya hemos comentado en el apartado 3.4.3 de este Libro Blanco, resultado de la modificación de la actual Ley 30/2015. En dicha Ley, deberían recogerse, no solo las propuestas técnicas que se proponen más adelante (especialmente centradas en la Formación Profesional en el Trabajo de la población ocupada), sino también aquellos mecanismos de conexión entre las tres modalidades de Formación Profesional y entre éstas y el tejido productivo.

4.2. Incrementar la cualificación básica de la población activa

Aunque no resulte sencillo cuantificar este concepto limitativo de la empleabilidad, la Encuesta de Población Activa (EPA) viene reflejando un serio problema de cualificación que se concreta en los dos millones y medio de personas desempleadas que no superan la educación primaria. Como ya se señaló anteriormente, la OCDE considera no cualificada a casi la mitad de la población activa española, puesto que el 46% de la misma, entre 25 y 64 años no supera el nivel “ISCED²³ 0-2”, frente al 25% de media OCDE y el 24% de media UE21

23 Clasificación Internacional Normalizada de la Educación" (ISCED en inglés, CINE en español).

(Education at a Glance. OECD Indicators 2013). Globalmente, el 49% de la población de 25 a 64 años de edad no está cualificado profesionalmente frente al 29% de la media europea²⁴.

La Unión Europea ha puesto el foco sobre este problema a través de diferentes instrumentos. En primer lugar, en la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre de 2006 sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente (Diario Oficial de la Unión Europea 30.12.2006) que insta a los Estados miembros a asegurar estas competencias a toda la población como primera medida de una política de empleo inclusiva. En un mercado laboral cada vez más competitivo los puestos de trabajo no cualificados se verán reducidos notablemente, las demandas competenciales para el empleo serán cada vez más exigentes y requerirán un cierto nivel de acreditación o certificación. En este sentido, se está elaborando un proyecto de Recomendación del Consejo titulado *“Itinerarios de mejora de las capacidades: Nuevas oportunidades para adultos”*, que insta a todos los Estados miembros a:

- Ofrecer a los adultos con un bajo nivel de capacidades, conocimientos y competencias un acceso a itinerarios de mejora de capacidades que les proporcione la oportunidad, en función de sus necesidades individuales, de adquirir un mínimo nivel de capacidades de lectura, escritura y cálculo y de competencias digitales, y/o adquirir una amplia gama de capacidades, conocimientos y competencias pertinentes para el mercado laboral y la participación activa en la sociedad;
- Identificar los grupos destinatarios prioritarios para la aplicación de los itinerarios de mejora de capacidades a escala nacional;

24 Porcentaje de personas que no superan educación preescolar, primaria y primera etapa de educación secundaria.

- Basar la concepción de los itinerarios de mejora de capacidades en tres etapas: evaluación de las capacidades, oferta de un aprendizaje personalizado, flexible y de calidad, y validación y reconocimiento de las capacidades adquiridas.

Este proyecto es complementario de la Recomendación del Consejo de 20 de diciembre de 2012 sobre la validación del aprendizaje no formal e informal (2012/C 398/01) y absolutamente coherente con la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2008, relativa a la creación del Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente, con la Recomendación del Consejo de 22 de abril de 2013, sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil, con la Recomendación del Consejo de 15 de febrero de 2016, sobre la integración de los desempleados de larga duración en el mercado laboral, así como con la Agenda de nuevas cualificaciones y empleos de la Estrategia 2020.

Es obvio que este objetivo es concurrente entre la “educación” y el “empleo”, por lo que requiere una respuesta integrada y continuada en el tiempo en un modelo de formación permanente que asegure las capacidades mínimas necesarias para el empleo, sea cual sea la edad de las personas y sea quien sea el responsable de proveerlas.

De hecho este problema tiene dos perspectivas. La que se refiere al flujo de personas que egresa del sistema educativo y pretende incorporarse al mercado laboral sin tener suficiente cualificación y la que se refiere al volumen de población activa no cualificada, ya sea ocupada o desempleada, aunque resulta especialmente preocupante en el caso de los desempleados de larga duración.

El flujo de personas no cualificadas se ha reducido, pero no se ha frenado. La tasa de abandono escolar prematuro está actualmente en torno al 20%, aunque llegó a superar el 31% en 2007, frente al objetivo europeo del 10% para

2020. La FP actualmente no dispone de mecanismos concretos para responder eficazmente a este reto, que se viene considerando como responsabilidad del sistema educativo, aunque sea el sistema productivo y de empleo quien padece sus consecuencias.

Por su parte, el volumen de población activa no cualificada tampoco se reduce. Entre otras cosas, porque las personas con menor cualificación son proporcionalmente quienes menos participan en las iniciativas formativas de la FP (lo que se conoce técnicamente como “Efecto Mateo”).

No se puede abordar seriamente la reforma de la FP sin tener en cuenta esta situación, porque el problema de la falta de cualificación básica del capital humano es, cuantitativa y cualitativamente, el más importante de cuantos enfrenta el sistema educativo-formativo español, al menos por dos motivos:

- Porque afecta gravemente a la igualdad de oportunidades y a la cohesión social, puesto que limita las posibilidades de empleo de una parte significativa de la población activa y la condena al desempleo crónico o al empleo precario sin que ni siquiera pueda beneficiarse de las ofertas formativas y de las demás políticas activas que requieren competencias básicas iniciales.
- Porque limita la eficacia y encarece el coste de las medidas posteriores de política activa de empleo y, como consecuencia, obliga a mantener políticas pasivas paliativas, cada vez más asistenciales y menos laborales (ampliación de subsidios, PREPARA, programa para desempleados de larga duración que han agotado prestaciones, etc.).

Por eso, la reforma de la FP debe contemplar como primer paso el de procurar competencias básicas a la población activa que no las haya alcanzado en el sistema educativo. Como respuesta, este objetivo requiere una formación dirigida a quienes se encuentran objetivamente en esta situación,

incluso con carácter previo y condicional para participar en otros programas de política activa de empleo o respecto de la consecución de ayudas públicas de carácter asistencial. De hecho, estas ayudas podrían convertirse en un componente activo de la formación, sustituyendo su carácter asistencial por un concepto de ayuda formativa que conciencie a los destinatarios sobre el compromiso de alcanzar como mínimo esta cualificación básica.

En términos cuantitativos parece evidente que el objetivo debería ser, inicialmente, situarse en las medias europeas. Esto implica:

1. Reducir el flujo de personas no cualificadas egresadas del sistema educativo hasta el 14% (media actual europea), aunque sin perder de vista que el objetivo 2020 es reducirlo al 10%.
2. Reducir el volumen de personas no cualificadas (entre 25 y 64 años) en 20 puntos hasta situarlo por debajo del 30% del colectivo. Esto implica formar aproximadamente a unas 500.000 personas en el menor tiempo posible.

Dada la duplicidad actual entre la FP educativa y laboral, lo primero que parece lógico es distribuir estos sub-objetivos, lo que, razonablemente, debería llevar a que la Administración educativa concentre sus esfuerzos en frenar el flujo, actuando sobre los egresados del sistema educativo y hasta los 25 años, y la Administración laboral se concentre en el stock de personas no cualificadas de más de 25 años.

Por otra parte, aunque sería óptimo que esta formación pudiera simultanearse con el empleo, no debería condicionarse al funcionamiento de un modelo dual que, por el momento, ni siquiera funciona como tal con las personas de mayor cualificación.

Por lo tanto, nos inclinamos por una formación “de oferta” a través de un itinerario diseñado específicamente para

este objetivo y para este grupo social de personas que no alcanzan un mínimo nivel de cualificación. En el enfoque integrado, este itinerario de oferta para evitar la exclusión por carencia de competencias básicas debería también integrar los objetivos y recursos actualmente dispersos entre la FP básica (gestionada en el ámbito educativo) y una parte de la Formación Profesional para el Empleo dedicada a este mismo objetivo.

4.3. Facilitar la transición inicial al empleo para reducir el desempleo juvenil

La Encuesta de Población Activa (EPA) apunta el dato de que aproximadamente el 10% de los desempleados (aproximadamente 500.000 personas) nunca ha trabajado y que el 80% de ellos tiene menos de 30 años. Habría que sumar a este grupo las personas que no se consideran desempleadas porque están cursando estudios y que, razonablemente, también precisarán a corto o medio plazo una primera oportunidad laboral. Naturalmente, en este grupo pueden encontrarse parte de los destinatarios del objetivo anterior, independientemente de su edad, por tratarse de personas no cualificadas, por lo que habrá que considerar el solapamiento parcial entre ambos objetivos.

Por otra parte, la tasa de paro juvenil española es, aproximadamente, el doble de la media europea, lo que indica que este objetivo de acceso al primer empleo no se cumple de manera satisfactoria. Diluidas las responsabilidades y los medios entre distintas administraciones (educativas y laborales, general y autonómicas), nadie parece ser responsable de esta situación que, a la postre, es determinante del desempleo juvenil y tiene otras consecuencias funestas sobre la exclusión social, la edad de emancipación, la natalidad, la economía sumergida, etc.

Existe un cierto consenso sobre el hecho de que una de las causas que dificulta el acceso de los jóvenes a su primer empleo es la ausencia de una experiencia práctica laboral desarrollada en un contexto productivo real. En la misma línea, se hace referencia a la brecha que existe entre los currículos formativos y los procedimientos y técnicas que se utilizan en la realidad en muchas ocupaciones, puesto que los mecanismos de adaptación de los títulos educativos son mucho más lentos que el ritmo en el que se van produciendo las innovaciones en las empresas. Además, en los centros formativos se enseñan materias que no tienen un reflejo en los centros productivos o bien se han quedado obsoletas. Esto dificulta enormemente el que una empresa identifique en una titulación determinada la cobertura de sus necesidades de recursos humanos. En otras palabras, es relativamente habitual que lo que se enseña no es lo que se requiere en el entorno productivo.

Por ello, si queremos que la FP se convierta en un medio verdaderamente útil para facilitar el acceso de los jóvenes a una primera experiencia laboral, convirtiéndose en un instrumento eficaz para reducir las altas tasas de desempleo juvenil, es imprescindible que alcance al mayor número posible de personas y que lo haga a una edad temprana. De hecho, este es el enfoque de la FP concebida como política pública de empleo juvenil en toda Europa por su doble función de proveer cualificación adaptada a la realidad productiva y facilitar un primer acceso al empleo. A ello se dedican la mayor parte de los recursos públicos disponibles, fundamentalmente a través de fórmulas duales de aprendizaje, que ahora se ven reforzados con los recursos financieros habilitados para la “garantía juvenil”.

De acuerdo con la experiencia internacional, la extensión de la FP dual parece la respuesta más lógica y eficiente para atender el objetivo de reducir el desempleo juvenil, facilitando el acceso al primer empleo con ciertas garantías. Pero cuando se invoca el éxito de otros países en la consecución

de este objetivo básico de la FP a través de fórmulas duales, no parece que haya excesivo interés por comprender los elementos que lo hacen viable para que el sistema educativo-formativo español pueda obtener resultados asimilables.

En casi todos los casos de éxito, la FP dual se basa en la actuación de los Interlocutores Sociales y, cuanto menos, tiene carácter tripartito. En el caso alemán, el Gobierno, federal o territorial, junto a los empresarios y los sindicatos, sustentan la planificación, diseño, financiación, gestión, seguimiento y evaluación del sistema. Empresa por empresa, sector a sector, empresarios y sindicatos cogen los planes y las acciones de FP, y establecen e impulsan la relación entre sus centros de trabajo y los centros formativos. Los recursos económicos se basan en la colaboración público-privada, y proceden en parte de los presupuestos generales y en la parte fundamental de las propias empresas, que invierten de forma voluntaria en el sistema, porque responde a sus necesidades y se ajusta a la organización del trabajo y a las condiciones acordadas entre las empresas y sus trabajadores o entre sus legítimos representantes. Lo mismo sucede en el caso suizo y en cualquier sistema dual que se analice. La convergencia del interés público y privado, así como la adaptación a las necesidades competenciales y organizativas en los centros de trabajo es la base del sistema dual y la clave de su éxito, al margen del tamaño de las empresas participantes.

Esto no impide que en todos los países existan ciertas dificultades para ajustar la oferta de las empresas a las demandas de los alumnos. Es cierto que en cualquier modelo de FP dual que se adopte como referencia existen riesgos (dificultad de acceso, calidad heterogénea, posibles abusos de jornada, de tareas o de carga de trabajo de los jóvenes alumnos-trabajadores, entre otros). Pero, a pesar de ello, en todas las economías desarrolladas el sistema de aprendizaje dual está generalizado porque alcanza buenos resultados globales de cualificación, mejora sustancialmente el acceso

al empleo y reduce el desempleo juvenil, convirtiéndose en la clave de bóveda de todo el sistema de FP.

En España, la primera dificultad que plantea la FP dual es su propia duplicidad, puesto que se desarrolla en dos ámbitos, el educativo y laboral, estableciendo criterios diferentes (sin y con contrato laboral, lo que implica un distinto trato retributivo y de coberturas sociales, con diferentes consecuencias de acreditación y distintos requisitos en los modelos de aprendizaje y seguimiento). Su doble regulación, que provoca inseguridad jurídica, no responde a una visión integrada y adaptada a la organización del trabajo en las empresas. Si unimos estos inconvenientes a la falta de tradición de esta modalidad en nuestro país y a la desconfianza en los modelos de aprendizaje basados en la colaboración público-privada, incluyendo el reconocimiento del aprendizaje en las empresas, es fácil comprender por qué la FP dual ofrece en España escasos resultados, explicando, en parte, nuestra elevada tasa de desempleo juvenil.

En el ámbito educativo, para situarnos en las cifras medias de terceros países del entorno europeo, nuestra FP dual debería ser capaz de dar respuesta aproximadamente a unos 400.000 aprendices cada año, frente a los 15.304 alumnos matriculados en el curso 2015-2016²⁵.

En el ámbito laboral, la formación dual se desarrolla a través del contrato para la Formación y el Aprendizaje, cuyo límite de edad se ha extendido hasta los 29 años (al menos, mientras la tasa de desempleo no baje del 15%). Sin embargo, este contrato, como señala el CES, ha sido un fracaso total. En su *“Memoria socio-económica y laboral - España 2015”*, esta institución apunta que desde enero del 2016 se vienen constatando dificultades para la realización del contrato para la Formación y el Aprendizaje, habiéndose reducido un 88% debido, en gran medida, a los requisitos

25 <http://www.mecd.gob.es/prensa-mecd/actualidad/2016/02/20160203-fp.html>

establecidos para su realización. Cabe citar, entre otros aspectos, las dificultades para que su formación se realice en la modalidad de teleformación, la exigencia de que dicha formación esté siempre referida a contenidos reglados como son los certificados de profesionalidad y se deba realizar necesariamente en centros acreditados ajenos a las empresas. Cabe añadir a estas limitaciones la carga burocrática vinculada al seguimiento del contrato y su sometimiento a las condiciones retributivas ordinarias que, como es lógico, están establecidas para los trabajadores ya cualificados que desarrollan su actividad con plenas capacidades funcionales.

La última EPA publicada (4º trimestre de 2016) aporta el dato de jóvenes desempleados entre 16 y 25 años, que cuantifica en un total para ambos sexos de 613.900. A ellos habría que añadir, como potenciales destinatarios de la FP dual basada en el contrato para la Formación y el Aprendizaje, según su legislación vigente, a los jóvenes desempleados entre los 25 y los 29 años, que la EPA no cuantifica específicamente.

Según los datos de Eurostat, en la eurozona hay casi 3 millones de jóvenes menores de 25 años que están desempleados, lo que representa una tasa de paro juvenil ligeramente superior al 20% (20,7% en agosto de 2016). Considerando que los más de 600.000 jóvenes españoles desempleados representan una tasa de paro juvenil todavía superior al 40% y, desde la perspectiva de una convergencia con el resto de Europa, nuestro país debería concentrarse en el objetivo de la inserción laboral de unos 300.000 jóvenes menores de 25 años. Para ellos, la FP dual debería ser una opción real de acceso al empleo como fórmula propiciatoria de un cierto nivel de cualificación y de una primera experiencia laboral, que resulta clave para evitar su distanciamiento del mercado de trabajo y la cronificación de su permanencia en el desempleo o, en su caso, en la economía informal.

Es evidente que estos objetivos cuantitativos no resultan alcanzables sin alinear hacia ellos la mayor parte de los fon-

dos disponibles de la FP inicial (actualmente en el ámbito educativo) y una parte sustancial de los de la Formación Profesional para el Empleo, acompañándolos de una reforma complementaria del contrato laboral que haga verdaderamente posible simultanear la formación con el empleo.

Junto a ello, debe replantearse seriamente la extensión del régimen retributivo ordinario, ya sea el que se derive de la negociación colectiva, ya sea el Salario Mínimo Profesional, a los jóvenes que acceden por vez primera al mercado de trabajo y que están todavía en período formativo.

Lo que se plantea, en definitiva, es una reforma en profundidad del sistema de acceso al primer empleo, incluyendo los aspectos laborales y formativos, para atajar el desempleo juvenil y frenar, a medio plazo, el desempleo estructural. Dicha reforma, requiere un nuevo acuerdo de los agentes económicos y sociales específicamente dirigido al empleo de los jóvenes, para el cual manifestamos nuestra plena disposición, desde la convicción de que esta cuestión es esencial para el futuro de nuestro país, en términos económicos, socio-laborales y demográficos.

4.4. Gestionar las transiciones y ofrecer nuevas oportunidades a personas sin empleo

El sistema de FP debe incluir, también, el objetivo de la tradicional formación ocupacional, es decir, la vertiente de la formación profesional que opera específicamente como política activa de empleo. En este caso, en la mayor parte de los países europeos, la financiación proviene de los presupuestos generales públicos que financian dichas políticas, aunque estos integren para esta finalidad una parte de la recaudación de la cuota obligatoria de formación de los asalariados, en una suerte de solidaridad de los ocupados hacia los desempleados. Por el contrario, en el caso español, es testimonial

la aportación de fondos públicos procedentes de la fiscalidad general, por lo que la formación de desempleados se financia fundamentalmente a través de la cuota que pagan las empresas y los trabajadores ocupados.

Por otra parte, la experiencia de gestión de las políticas activas de empleo en otros países se basa en el diseño de itinerarios que se adapten a un número determinado de perfiles de desempleados. La formación de los desempleados debería responder a este mismo esquema metodológico, adaptando su respuesta al perfil de cada desempleado y a sus necesidades concretas de cualificación. En algunos casos, como sucede en el caso de los desempleados sin cualificación básica, parece razonable que la primera acción formativa se dirija a paliar esta necesidad, como se explicó en el apartado 4.2. En otros, lo razonable es que la formación sea dual, utilizando el modelo de intervención de acceso al empleo basado en el contrato para la formación y el aprendizaje, convenientemente reformado tal y como se expuso anteriormente. En nuestro caso, siendo conscientes de la dificultad de consolidar la FP dual, no parece realista plantear, de inicio, la extensión del modelo de FP dual al resto de los desempleados, al menos hasta que el modelo aplicable a los jóvenes no esté debidamente consolidado. En todo caso, podría considerarse una excepción para el caso de los parados de larga duración no cualificados, con un programa específico de política activa de empleo que integre el objetivo de la inserción, con la formación y la cobertura social ya habilitada para los trabajadores mayores de 45 años que han agotado la prestación contributiva por desempleo.

En cualquier caso, la tasa de cobertura formativa se sitúa actualmente alrededor del 4% de los desempleados, y un objetivo razonable de formación ocupacional debería alcanzar al menos el 20% de las personas no ocupadas cada año.

La reducción continuada de la tasa de cobertura formativa de los desempleados que, como señala el Consejo Económico

y Social (CES) en su informe “Competencias profesionales y empleabilidad”, ya partía de niveles limitados en los años anteriores de la crisis, ha motivado que esta formación llegue a representar una proporción notoriamente escasa e insuficiente que hace de ella un instrumento limitado en su impacto potencial, lo que lleva al CES a plantear la necesidad de ampliar su alcance aumentando la cifra de desempleados formados.

Recientemente, el SEPE anunció un trabajo para el perfilado de los usuarios demandantes de empleo sobre la base de un estudio de la Fundación de Estudios de Economía Aplicada –FEDEA- que puede utilizarse, al menos, en la determinación de itinerarios para los parados de larga duración. En la misma línea, como ya se ha señalado, el Consejo de la Unión Europea ha impulsado una Recomendación relativa a itinerarios de mejora de las capacidades, en concreto sobre nuevas oportunidades para adultos (Expediente interinstitucional: 2016/0179 NLE) que da continuidad a la Recomendación del Consejo de 20 de diciembre de 2012 sobre la validación del aprendizaje no formal e informal (2012/C 398/01).

Con estas premisas, nuestra propuesta es **establecer tres itinerarios distintos para la formación de los desempleados en función de sus características**. Como venimos diciendo, cada objetivo debe corresponderse con la responsabilidad financiera y de gestión:

- Para **aquellos que no tengan competencia básica**, la formación debería ser financiada exclusivamente con cargo a fondos públicos de origen fiscal y, en su caso, del Fondo Social Europeo. Se trata de una formación en cierto modo “compensatoria” del fracaso educativo y, por tanto, debería considerarse como una formación prelaboral que no debe detraer recursos de la recaudación de la cuota formativa. Cabe la posibilidad de distinguir en este caso entre quienes hayan trabajado anteriormente y los que no, por entender que los primeros han

cotizado por este concepto y, por tanto, tendrían derecho a que su formación se soporte en parte con fondos procedentes de la cuota. Pero esta solución introduce complejidad financiera, presupuestaria y de gestión en el sistema por lo que, en nuestra opinión, es preferible ordenar en función del objetivo de cualificación que se persigue en cada caso, al margen de si se ha cotizado o no previamente para ese objetivo en concreto.

- Para aquellos **desempleados que estén en condiciones de realizar formación dual**. En este caso, como ya se indicó, la financiación de los contratos de Aprendizaje y de la Formación asociada a los mismos debe integrar distintas fuentes: una parte de la recaudación de la cuota, una parte del presupuesto de la FP “educativa” y una parte de los fondos propios de los Servicios Públicos de Empleo dedicados a la política activa de empleo, incluyendo recursos del Fondo Social Europeo y su añadido de la “garantía juvenil”, que complementarían la aportación empresarial en forma de salario y costes formativos internos.
- Para el **resto de desempleados**, lo ideal sería la prescripción de la formación más conveniente por parte del Servicio Público de Empleo competente, que debería fijar la formación que el desempleado debe realizar. En este caso, la financiación debería proceder de la aportación del presupuesto de los Servicios Públicos de Empleo a través de los ingresos fiscales del Estado y/o de la Comunidad Autónoma competente.

4.5. Actualizar y desarrollar las competencias de los trabajadores ocupados

La producción de bienes y servicios y, por tanto, el mercado laboral, han sufrido una profunda transformación durante

los últimos años. Actualmente, el mapa de ocupaciones varía de manera constante, desaparecen funciones productivas, aparecen nuevas profesiones y se transforman radicalmente las preexistentes. Se requieren nuevas competencias y nuevas formas de ejercerlas, en mercados abiertos, en muchos casos globales, que requieren respuestas adaptativas e innovadoras por parte de las empresas. Esto afecta a todos los factores de competitividad y, por supuesto, al capital humano, que es el factor diferencial cada vez en mayor número de sectores y actividades.

Las titulaciones, los certificados de profesionalidad y cualquier fórmula reglada preestablecida de competencias pierden vigencia y no reflejan adecuadamente las capacidades profesionales necesarias. Por otra parte, el uso masivo de las nuevas tecnologías permite y exige nuevos enfoques de los trabajos y de la forma de desarrollarlos (teletrabajo, trabajos colaborativos, etc.), y también condiciona la forma en la que las personas aprenden. Aumenta exponencialmente la movilidad geográfica, funcional y profesional de las personas a lo largo de su vida laboral y, como consecuencia, la identificación, promoción y retención del talento se ha convertido en una nueva necesidad empresarial.

En definitiva, se ha modificado radicalmente la relación de las personas con el empleo, se desdibujan las barreras entre empleo y desempleo, entre personas cualificadas y no cualificadas, y los conceptos de transición y cambio continuo son habituales en la planificación de las necesidades de capital humano en la mayor parte de los sectores productivos. Las iniciativas europeas sobre “*Nuevas cualificaciones para nuevos empleos*” (2010) y la “*Nueva Agenda de capacidades para Europa*” (2016) identifican correctamente estos retos e instan a articular respuestas eficientes que sirvan al mismo tiempo a los objetivos de competitividad y de empleo.

La formación y el desarrollo de las personas es, en este contexto, un elemento crucial del que depende la supervi-

vencia de las empresas y, por consiguiente, el empleo de los trabajadores. La cualificación, la competencia y las capacidades profesionales son claves de la competitividad y del desarrollo de las empresas, vitales para facilitar las transiciones laborales de las personas a lo largo de su vida activa.

Naturalmente, este discurso es extensivo a todos los trabajadores potenciales y, por tanto, al conjunto de la población activa. Pero las empresas necesitan actuar sistemáticamente sobre los trabajadores con los que ya cuentan, aquellos de los que depende de forma inmediata la satisfacción de sus compromisos productivos, así como los procesos de investigación, desarrollo e innovación. Por eso, la formación de los ocupados es una necesidad radical de las empresas, sin perjuicio de que también represente un derecho de las personas de las que depende, en buena medida, su propia empleabilidad.

Dicho esto, existen distintos supuestos de necesidades formativas que el sistema de formación en el trabajo, propio de los trabajadores ocupados y de las empresas, debe considerar. Por una parte, la formación de los trabajadores en el marco natural de sus propias empresas donde se detectan las necesidades presentes y, sobre todo, se pueden prever las futuras. Por otra, la evolución del sector y de las capacidades condicionadas por los cambios productivos, técnicos y tecnológicos, otorga a las empresas la primacía en la detección y satisfacción de sus propias necesidades formativas. Entre otras cosas, porque son las propias empresas y sus trabajadores los primeros interesados en mantener e incrementar sus factores de competitividad, y quienes padecerían directamente las consecuencias de no afrontar en tiempo y forma sus necesidades formativas.

Por lo tanto, las empresas han de contar con un marco totalmente flexible para resolver sus necesidades formativas, identificando las capacidades que precisan y, por tanto, los contenidos de la formación, así como las condiciones en las que se debe desarrollar de acuerdo con su organización labo-

ral. Puesto que son las empresas las primeras interesadas en el resultado, quienes conocen sus necesidades y capacidades, y quienes financian la formación como el resto de sus inversiones competitivas, a ellas les debe corresponder la decisión de realizar la formación por sí mismas, agrupándose o encargándola a una empresa formadora especializada.

Para ello, apostamos por reforzar y mejorar el vigente sistema de bonificaciones, que se ha mostrado como la iniciativa más eficaz y segura por su agilidad, siempre que se aligere de cargas burocráticas y restricciones ajenas al interés empresarial que es, inequívocamente, el que debe primar en este tipo de formación en el trabajo. Por tanto, como se detalla en el apartado 5.4.1 sobre Formación en la Empresa, esta modalidad debe responder al principal objetivo de la formación de los ocupados en el trabajo, dotando a las empresas de total libertad en su realización y asumiendo, como no puede ser de otro modo, la responsabilidad que conllevan sus propias decisiones.

Teniendo en cuenta las características del tejido productivo español y, concretamente la abundancia de pequeñas y microempresas parece ineludible mantener un sistema complementario de formación abierta (formación de oferta), que pueda ser utilizado por aquellas empresas que no quieran o no puedan diseñar, organizar o impartir la formación que necesitan. Este sistema complementario requiere sus propios instrumentos de planificación y gestión que se detallan en el apartado 5.4.1.

En definitiva, consideramos que la formación de los trabajadores ocupados, debe ser el elemento central de la Formación en el Trabajo y a ella deben dirigirse la mayor parte de los recursos disponibles, ya sean provenientes de la cuota obligatoria de formación, ya sea por la inversión suplementaria que las propias empresas, o los trabajadores, decidan realizar de acuerdo con sus necesidades formativas. Pero es transcendental, para que resulte eficaz, comprender que las

empresas y sus trabajadores son quienes mejor conocen sus propias necesidades formativas, porque se derivan de sus propias decisiones y compromisos de producción, porque acompañan sus proyectos de innovación y desarrollo, porque proviene, en su caso, de sus planes de expansión o de sus estrategias de producto o comerciales. Por ello, carece absolutamente de sentido imponer desde otros ámbitos los contenidos formativos, la organización de la impartición o restringir y cuestionar la elección de sus proveedores, internos o externos.

La autonomía de las empresas y de sus trabajadores sobre sus necesidades y capacidades, incluyendo los aspectos organizativos, deben redundar en una aplicación más ágil y ajustada a las necesidades y, por tanto, en una mayor eficacia de los medios disponibles.

De todos modos, tal y como se apunta en el apartado dedicado a la vinculación necesaria entre los objetivos y su financiación, la formación de los ocupados tiene también una vertiente de interés público que justifica sobradamente la aportación de financiación pública suplementaria de la recaudación de la cuota obligatoria y de las aportaciones voluntarias de las empresas. En este caso, como es lógico, corresponde a la Administración establecer otros objetivos o cubrir determinados aspectos que pudieran quedar débilmente atendidos con la lógica empresarial.

La necesidad de gestionar los fondos recaudados a través de la cuota obligatoria, tanto para atender la formación en las empresas como para mantener una formación abierta suficiente, especialmente para el supuesto de las pequeñas y microempresas, lleva a formular también un nuevo modelo de gestión que responde al criterio no reglado y no burocrático que se ha expuesto. Las reformas institucionales necesarias para ello se exponen con detalle en los apartados 5.3 “Medidas para la Gobernanza” y 5.4 “Medidas para la mejora de la gestión”.

Por último, como en el resto de los objetivos generales que se proponen, es necesario cuantificar el número de trabajadores ocupados que se pretende formar. La última EPA publicada correspondiente al 4º trimestre de 2016 sitúa en 18,5 millones de personas los trabajadores ocupados en España. En el apartado 3.3 sobre el “Contexto internacional comparado” y en el apartado 3.5 sobre la “Necesidad de un cambio de sistema en España”, además de reflejar nuestro déficit de competitividad, se advertía que en los países UE 28 el 40% de los trabajadores participan cada año en algún reciclaje formativo. Estas cifras permiten estimar la capacidad que debería tener nuestro sistema formativo empresarial, en sus distintas modalidades, para mantener y mejorar nuestra competitividad relativa.

5. Acciones y Medidas

La Formación Profesional permanente de la población activa, ha pasado ya a formar parte del discurso público de políticos, administraciones y medios de comunicación, pero en la mayoría de los casos, como un mero ejercicio retórico sin una base teórica ni práctica detrás que inspire o conforme una actuación efectiva que lleve a obtener los resultados que necesitamos.

Esa ausencia de reflexión, de debate social y de consenso general sobre la formación en el ámbito laboral, no solo no ha permitido dotarse a nuestro país de un sistema estable, sino que ha propiciado la adopción de medidas fragmentadas, erráticas y, en muchos casos, regresivas, contrarias a las tendencias que se están siguiendo con más éxito en los países de nuestro entorno.

El resultado y las propuestas que contiene este apartado parten de un análisis objetivo innovador, desde su arranque conceptual, hasta las conclusiones finales.

Las acciones y las medidas parten del concepto de la Formación Profesional como un tronco común del que formarían parte la actual formación inicial, la formación ocupacional de los trabajadores desempleados y la formación continua de los trabajadores ocupados, coordinando todas ellas con el ámbito educativo, pues si el objetivo de la Educación es transmitir conocimientos y valores para

vivir en sociedad, el objetivo de la Formación no es otro que transmitir habilidades o competencias para la vida profesional en el trabajo.

Esto implica la necesidad de extraer toda la Formación Profesional en el Trabajo del ámbito educativo, académico, administrativo, para llevarla al ámbito laboral, negocial, en el ámbito de la empresa, donde sean los empresarios y los trabajadores, directamente o mediante sus legítimos representantes, los que asuman el impulso y desarrollo de estas formaciones, bien de manera directa o bien mediante fórmulas mixtas, en colaboración con las administraciones públicas. Solo así podrá eludirse el actual carácter “escolar” de la Formación Profesional y dotarse de la necesaria agilidad y eficacia para el desempeño productivo en los puestos de trabajo.

Las medidas y acciones que ahora se detallan, se han elaborado teniendo muy en cuenta las iniciativas y tendencias que está siguiendo la Unión Europea en esta materia (*“Una nueva agenda de capacidades para Europa”* – COM 2016/381 final), en el marco de la Estrategia Europa 2020.

5.1. Medidas para vincular financiación y objetivos

En el Apartado 2.2 de este Libro Blanco, dedicado a las debilidades del actual sistema nos referimos, entre otras cosas, a las dificultades del modelo actual para asignar distintos grados de responsabilidad para contribuir al sistema en función de los intereses y de los objetivos que persigue cada tipo de formación y sus protagonistas. Nuestra premisa es que estos intereses deberían traducirse en una relación más directa entre los recursos financieros, la identificación de quién debe aportarlos y el objetivo de cualificación al que responden. Para que esto sea posible es necesario identificar los objetivos y los principales beneficiarios y responsables de cada uno de ellos.

Pero, además de un criterio de responsabilidad, la asignación de distintos roles de financiación y gestión en función de objetivos y de los tipos de formación vinculados a los mismos, responde a un principio de transparencia y de eficiencia. Una vez identificado un objetivo al que debe responder un tipo de formación, lo más eficiente y lógico es que un mismo actor aporte, recaude y gestione.

El actual sistema, en el que las empresas y los trabajadores aportan una cuota para satisfacer una necesidad propia de formación que se recauda por un organismo intermedio como es la Tesorería de la Seguridad Social, se ingresa en un órgano administrativo como es el Servicio Público de Empleo Estatal, para volver solo parcialmente a quienes la pagaron en forma de bonificación o subvención pública, con los condicionamientos técnico-jurídicos que ello comporta, carece de sentido lógico y práctico alguno.

Para evitar estos inconvenientes, debería trabajarse sobre los siguientes ejes:

- 1º Clarificar la financiación, como se hizo en su momento con la financiación del sistema sanitario respecto de la Seguridad Social, al margen de la forma de recaudación. Esto permitiría identificar lo que aporta a la FP la Administración y lo que aportan las empresas y los trabajadores y relacionarlo con la necesidad u objetivo para el cual lo aportan.
- 2º Aproximar en todo lo posible los recursos a quien puede y debe decidir sobre su aplicación de manera más eficiente, esto es, en función del objetivo que se asigna a esa parte de los recursos.
- 3º Reducir al mínimo necesario los gastos administrativos de recaudación y gestión para conseguir que la mayor parte de los recursos disponibles se dediquen a la formación.

Para cumplir con estas mismas premisas de responsabilidad, eficiencia y transparencia, nuestra propuesta es adoptar un sistema que combine recursos públicos con fondos privados aportados mediante la cuota obligatoria.

A estos efectos, llamaremos “**financiación pública**” a la que procede de los presupuestos generales asignados para Formación Profesional por cualquier Administración o ente instrumental público, incluyendo los procedentes del Fondo Social Europeo. En este sentido, consideraremos como financiación pública aquella que no procede de la cuota obligatoria de formación de empresas y trabajadores. Según esto, son fondos públicos todos los que financian cualquier tipo de formación profesional, es decir, en el marco de la LO 5/2002, sea cual sea el organismo gestor y siempre que no se haga con cargo a la cuota.

Nótese que este concepto no limita por título competencial general (educación/empleo) sino por la finalidad de los fondos (FP). Son también fondos públicos “formativos” los que se dedican a incentivar los contratos para la formación y el aprendizaje, y así deberían considerarse igualmente las actuales subvenciones a la contratación no condicionadas a la formación que deberían aplicarse a este mismo objetivo (particularmente la de jóvenes y personas no cualificadas).

Por exclusión y para clarificar su origen, son “**fondos privados**” los que aportan con carácter finalista al sistema las empresas o los trabajadores. A su vez, los fondos privados pueden ser obligatorios, si se aportan a través de la cuota de formación obligatoria, o no obligatorios, cuando los aportan las empresas o las personas físicas al margen de dicha cuota.

Por otra parte, mantener el carácter obligatorio de la cuota no supone que se mantenga el mismo sistema recaudatorio. Pueden invocarse razones prácticas para que sea la Seguridad Social quien siga recaudando la cuota de formación obligatoria, ya que el sistema recaudatorio está consolidado. Pero también se ha indicado la conveniencia

de separar y dar transparencia a las fuentes de financiación, como ya sucediera con los fondos para la sanidad pública.

En este sentido, tanto las Sentencias del TC, que ya hemos visto, como el Tribunal de Cuentas, han reiterado que la cuota de formación tiene carácter finalista y no forma parte de la caja única de la Seguridad Social. También es pertinente evitar la pérdida de recursos por motivos burocráticos y las ineficiencias que generan los órganos administrativos intermedios en una parte del sistema en la que no sólo no se necesita su intervención, sino que resulta contraproducente por los costes y las rigideces que genera. Es el caso de la formación de los trabajadores asalariados, de la cuenta y de los permisos de formación, de los contratos formativos y la formación dual y, por supuesto, de la inversión actual y potencial más allá de la cuota obligatoria.

Entre todos los condicionantes posibles, **es esencial el de recuperar la “visibilidad” de la inversión en formación.** A pesar del avance que supuso la formación de demanda, la cuota formativa se ha convertido en un impuesto más o, peor aún, en un coste asociado al empleo, sin referencias concretas a la rentabilidad de la formación.

Para evitar esto, es fundamental devolver individualmente a las empresas la capacidad de decidir sobre la formación de sus propios trabajadores, sobre las mejores formas y momentos para integrarla con su propia actividad productiva y sobre la selección de proveedores a los que elijan, paguen y evalúen de manera directa.

Con los criterios anteriores resulta relativamente sencillo articular un sistema de financiación y de gestión vinculado a objetivos y, en función de cada uno de los objetivos enumerados en el apartado 4.2, identificar al responsable de la financiación y de la gestión de los fondos. Si se mantiene la coherencia con los objetivos formulados estamos en disposición de hacer un esquema global para la reforma de la financiación y la gestión de la Formación Profesional para

el Empleo e, idealmente, del conjunto de la FP que sería el que a continuación se detalla en función de los siguientes objetivos:

Objetivos generales del Sistema	
Objetivo 1	Incrementar la cualificación básica de la población activa
Objetivo 2	Facilitar la transición inicial al empleo y reducir el desempleo juvenil
Objetivo 3	Gestionar las transiciones y ofrecer nuevas oportunidades a las personas sin empleo
Objetivo 4	Actualizar y desarrollar las competencias de los trabajadores ocupados

En el caso del objetivo 1 (“Incrementar la cualificación básica de la población activa”), parece lógico que la responsabilidad financiera recaiga principalmente en los poderes públicos, entre otras cosas, por la dificultad de individualizar al beneficiario de esta formación. También porque dicho objetivo es complementario de los resultados esperados que debería alcanzar por sí mismo el sistema educativo.

Por lo tanto, la financiación de este objetivo debería ser pública y no debería detraer recursos de la cuota de formación de empresas y trabajadores, sino de los presupuestos generales asignados a los organismos competentes, reorientados hacia este objetivo, incluyendo los específicos de “garantía juvenil” para los destinatarios que pertenezcan a ese tramo de edad.

En el caso del objetivo 2 (“Facilitar la transición inicial al empleo y reducir el desempleo juvenil”) el instrumento esencial y básico no puede ser otro que la generalización de la formación dual. Como es evidente, su desarrollo requiere también la concurrencia de centros de formación y centros de trabajo, es decir, empresas. Nada impide que los primeros sean indistintamente públicos y privados, como ya sucede en la actualidad; y tampoco que los aprendices puedan adquirir competencias en centros de trabajo de empleadores públicos o privados, como sucede en la mayor parte de los sistemas duales europeos.

En cualquier caso, uno de los objetivos secundarios del sistema dual es reducir el desempleo juvenil y facilitar la transición inicial de los jóvenes hacia el empleo, intereses inequívocamente públicos. Pero también lo es facilitar trabajadores cualificados a las empresas a corto, medio y largo plazo, lo que debe considerarse como un objetivo empresarial privado. También es apreciable el interés individual de cada joven aprendiz por obtener una mejora de su competencia y, en su caso, un puesto de trabajo más o menos ajustado a su cualificación, lo que le convierte en corresponsable de su formación-inserción.

Por lo tanto, concurren en este objetivo intereses públicos y privados perfectamente individualizables, y resulta posible y deseable establecer fórmulas de cooperación público-privada en la financiación y gestión de la formación orientada a dicho objetivo.

En realidad, todos los sistemas de formación duales son cooperativos. Lo son entre los centros de formación y las empresas, entre los docentes y los tutores, entre las administraciones y las empresas. Por consiguiente, todos son cofinanciados entre los poderes públicos, las empresas y los propios aprendices, variando los costes y el reparto porcentual según el modelo que analicemos. Como hemos visto, lo más habitual en los modelos duales, probablemente por ser lo más sencillo, es que la financiación pública se concentre en soportar total o parcialmente los costes de los centros de formación, mientras que la empresa asume un cierto coste salarial y formativo que se deriva del aprendizaje en su propio centro de trabajo. Por último, el alumno-trabajador, además de realizar el esfuerzo formativo y laboral simultáneo, asume el coste de un salario menor al que sería aplicable en el caso de un trabajador ya cualificado.

Es importante que los intereses concurrentes de los poderes públicos, de las empresas y de los propios aprendices, se correspondan con esfuerzos de financiación también

concurrentes. De este modo, el coste total de los programas formativos que respondan a este objetivo se cofinanciaría con fondos públicos, fondos privados finalistas aportados a través de la cuota de formación obligatoria y fondos aportados por las empresas que contraten aprendices.

En la parte de financiación pública para este objetivo, téngase en cuenta el gasto que ya se dedica actualmente a la FP de ciclo largo orientada a títulos y certificados de profesionalidad, incluyendo la FP superior/universitaria, puesto que la formación dual que se propone para este objetivo debería sustituir, al menos parcialmente, a dicha formación inicial. Considérese también el presupuesto público actual que se dedica al incentivo de los contratos para la formación y el aprendizaje y otras subvenciones a la contratación de jóvenes no condicionadas a la formación, que responden a este mismo objetivo.

Naturalmente, este objetivo requiere una drástica reforma del sistema de FP inicial, incluyendo la FP superior, para convertirla en un sistema esencialmente dual que no solo permita la inserción laboral mientras se realiza la formación, sino que la generalice y, en la medida de lo posible, la requiera como parte necesaria del aprendizaje y de la acreditación, mediante un contrato de formación/aprendizaje con plenas garantías laborales.

En resumen, para este objetivo es necesaria la financiación esencialmente pública de la oferta formativa (sin perjuicio del establecimiento de tasas académicas) y financiación esencialmente privada en la oferta de empleo para jóvenes, basada en un contrato de trabajo adaptado al objetivo de facilitar su acceso al primer empleo.

En cuanto al **objetivo 3** (“**Gestionar las transiciones y ofrecer nuevas oportunidades a las personas sin empleo**”), es también evidente la concurrencia de intereses públicos y privados. Entre los primeros, la reducción del desempleo, incluyendo el ahorro en el pago de prestaciones

y subsidios de protección; entre los segundos, la posibilidad de incorporar trabajadores cualificados.

Con esta misma lógica, la formación de los desempleados requiere la aportación de fondos públicos y privados, pero no parece razonable que dicha aportación sea equivalente, ni generalizada a todas las empresas a través del uso de fondos procedentes de la cuota obligatoria. Esta cuestión, que ya se suscitó en el momento de establecer el modelo de formación de demanda bonificada, no se ha resuelto hasta ahora con un acuerdo estratégico y concertado.

En nuestra opinión, este objetivo de la FP es asimilable al del conjunto de las políticas activas de empleo y, por tanto, debería formar parte de la cartera de servicios que los Servicios Públicos de Empleo ofrecen a los desempleados. Por lo tanto, debería financiarse esencialmente con fondos públicos del Estado y de las Comunidades Autónomas, que son competentes en la ejecución de estas políticas, complementados en su caso por el Fondo Social Europeo. Además, en la medida en que el objetivo de reinserción ocupacional debe contribuir al ahorro del gasto en prestaciones y subsidios por desempleo, es más que razonable que una parte de dicho ahorro se reinvierta en este objetivo.

No obstante y como se ha dicho, existe un interés privado de las empresas en cubrir sus necesidades con trabajadores más o menos cualificados, incluyendo aquellos que proceden del desempleo. Este interés es perfectamente individualizable en aquellas empresas que realizan cursos con compromiso de contratación. En estos supuestos, parece lógico que se establezca un porcentaje de cofinanciación del coste de formación, adaptación o simplemente de acogida por parte de la empresa contratante. En todo caso, no es razonable que se apliquen a esta finalidad fondos procedentes de la cuota obligatoria, si bien, puede establecerse una senda de reducción de este tipo de aportaciones a medida que se reduzca el desempleo. Por coherencia con otros acuerdos

asimilables (contrato para la formación y el aprendizaje), el uso parcial de fondos provenientes de la recaudación de la cuota obligatoria podría aplicarse exclusivamente hasta que la tasa de desempleo sea inferior al 15%.

En cuanto al objetivo 4 (Actualizar y desarrollar las competencias de los trabajadores ocupados), es evidente que se trata del objetivo más directamente vinculado a la vida de cada empresa y a las necesidades competenciales de sus trabajadores de acuerdo con sus propias prioridades y previsiones. Por lo tanto, aunque existe un interés público genérico en el mantenimiento del empleo y en la mejora de la competitividad empresarial, parece lógico que este objetivo sea el destino principal de los fondos privados que se dedican a la formación, ya sea a través de la cuota obligatoria, ya sea a través de otros fondos complementarios que las empresas, y los trabajadores, dedican a la formación profesional.

La cuestión que suscita este objetivo no es solamente el origen y la naturaleza de los fondos que se le aplican, sino también la forma de gestión. En los últimos años se ha aceptado la tesis de que, en realidad, la FP para adaptar las competencias de los trabajadores de las empresas, responde a una lógica de "oferta" y a otra de "demanda" "programada" por las propias empresas.

Cabría simplificar la financiación en el sentido de que la formación de demanda o programada por las empresas se financiase exclusivamente con el crédito formativo en función de la cuota que aporta cada empresa, mientras que la formación "abierta" (de oferta) se dotase a partir de los créditos formativos no consumidos. Sin embargo, un sistema formulado en estos términos resultaría demasiado rígido, especialmente en el caso de las pequeñas y microempresas. Por otra parte, este planteamiento ignoraría el interés público de la formación de los trabajadores ocupados, que es un elemento de empleabilidad y de mejora de la transparencia del mercado de trabajo, y, si se quiere considerar de este

modo, una política activa de empleo de carácter preventivo. Sin embargo, no recibiría ninguna financiación pública, en el supuesto de que la financiación privada obtenida a través de la cuota de formación fuese el único presupuesto disponible tanto para la formación de oferta como para la formación de demanda programada por las propias empresas.

Siguiendo el criterio de distinguir entre objetivos generales, que deben ser soportados a través de la colaboración pública y privada, y objetivos específicos, que deben ser financiados por quien se beneficia de ellos, parece razonable establecer un sistema mixto y flexible para la formación de los trabajadores ocupados que contemple:

- El uso no reglado del crédito formativo de cada empresa, así como de la inversión suplementaria que realice de manera voluntaria, para que los pueda dedicar libremente a los objetivos específicos de formación de sus propios trabajadores;
- La aplicación de la parte de la recaudación de la cuota finalista de formación profesional que se determine, por las organizaciones empresariales y sindicales, a la financiación de la formación de oferta, ya sea a través de entes formativos paritarios, ya sea a través del ente gestor dedicado a este fin, como la Fundación para la Formación en el Trabajo que se propone en este Libro Blanco;
- La aportación de financiación pública suplementaria, en su caso, que podría dirigirse a otros objetivos generales del sistema, como por ejemplo la formación en competencias o profesiones emergentes, a otras necesidades formativas identificadas o a la formación necesaria para satisfacer la oferta laboral no cubierta.

5.2. Medidas relativas a la financiación

5.2.1. Aplicación de la cuota de formación

Tal y como se ha indicado anteriormente, en diciembre de 1992, las Organizaciones Empresariales y Sindicales crearon un Sistema de Formación basado en el diálogo social, mediante la firma del primer Acuerdo Nacional y encomendaron a la Administración la recaudación de la cuota de Formación Profesional (encomienda de recaudación) que pagan empresas y trabajadores, habiéndose recaudado más de 35 mil millones de euros desde entonces, de los que únicamente han retornado, en el mejor de los casos, un 59% para realizar formación de ocupados, tal y como se recoge en el siguiente cuadro:

Gráfico 12 Desglose de la cuota de la formación Profesional y su aplicación

Total cuota FP (Periodo 1993-2016)	35.215.037.987,14 euros
Total importe retornado para formación ocupados (Periodo 1993-2016)	20.682.671.754,86 euros
% retornado sobre cotizado (Periodo 1993-2016)	58,73%

Fuente: Memorias Anuales de FORCEM y Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo. Elaboración propia. Ver ANEXO I

Como puede observarse, en los últimos años el sistema de Formación Profesional para el Empleo en nuestro país ha sufrido una progresiva reducción de recursos. Varios son los motivos: la crisis económica, que ha provocado una disminución de las aportaciones por cuota, la práctica desaparición de las aportaciones del Fondo Social Europeo, la paulatina incorporación de colectivos no cotizantes al sistema y la continua desviación de fondos para financiar directamente políticas de empleo o, incluso, el pago de conceptos ajenos a

la formación (véase la contestación dada por la Secretaría de Estado de Empleo a la Defensora del Pueblo sobre el destino de los fondos de formación en el Expediente N° 16002447).

En lo que se refiere a la formación de oferta dirigida prioritariamente a los trabajadores ocupados, que también ha visto reducidos sus recursos, una de las recomendaciones que recoge el informe de evaluación de la formación de oferta dice claramente que: *“La elevada participación de las personas desempleadas y el cada vez más relevante peso de los certificados de profesionalidad (...) requieren (...) de un incremento presupuestario”*²⁶.

Por ello, mejorar las ineficiencias en el uso de los recursos, pasaría por la aplicación de la cuota obligatoria de **formación profesional**, única y exclusivamente a la formación de los trabajadores. Esto es así porque si, como hemos visto, la formación de los ocupados es un derecho del trabajador y una obligación del empresario, parece justo y razonable que la cuota que pagan las empresas actualmente (0,6%) vaya destinada a atender las obligaciones de quienes la pagan, porque de otra forma acabarán pagando dos veces para cumplir con una misma obligación.

La formación de los desempleados, al tratarse de una **acción de solidaridad social**, no puede pagarse exclusivamente con cargo a la cuota de formación, es decir, con cargo a rentas del trabajo, sino que debería abonarse con cargo a los presupuestos generales de las distintas Administraciones Públicas, que se nutren indistintamente de rentas del trabajo y de rentas del capital, lo que haría que la formación de los desempleados fuera un **esfuerzo social realmente solidario**.

Es evidente que en la situación económica y presupuestaria en que se encuentra nuestro país, podría no ser asumible

26 Fuente: Evaluación de la Formación Profesional para el Empleo dirigida prioritariamente a trabajadores ocupados en el marco de las Convocatorias de los planes de oferta de ámbito estatal. Ejercicios 2012, 2013 y 2014. Estudio independiente realizado por el Centro de Estudios Económicos Tomillo - CEET- por encargo de la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo.

a corto plazo el pago íntegro de la formación de parados con cargo a los presupuestos generales de las distintas Administraciones Públicas. Por ello, proponemos que los Interlocutores Sociales acuerden con la Administración General del Estado, una financiación transitoria y gradual de la formación de los desempleados, con cargo a los presupuestos generales de las administraciones, periodo que estaría modulado en función de parámetros objetivos socio-económicos tales como la reducción del desempleo a determinadas tasas, reducción del déficit público a determinados niveles, etc. Durante ese periodo transitorio, la formación de parados podría seguir abonándose, al menos parcialmente, con la cuota de Formación Profesional (por ejemplo, con el 0,1% que aportan los trabajadores ocupados a modo de “cotización de previsión” del trabajador activo para su formación futura para el caso de perder su empleo).

La reforma de la Ley 30/2015 debería contemplar y permitir expresamente el “**copago voluntario**” de la formación que se imparta, tal y como ahora hacen las empresas. Este copago voluntario significa que debe abandonarse el demagógico principio de la “gratuidad para el alumno por imperativo legal” que se ha venido aplicando hasta ahora en el sistema.

El “copago voluntario” significa que, cuando el impartidor de la formación entienda que la formación tiene unos precios superiores a los sufragados por el sistema, puede solicitar del trabajador o de su empresa, que abonen la diferencia de ese coste hasta cubrir el precio. El trabajador podrá seguir acudiendo a cursos gratuitos, que se seguirán ofertando por aquellas otras entidades impartidoras que no quieran solicitar ese copago.

Este mecanismo tiene cuatro ventajas o utilidades para el sistema:

- Permite “hacer más” con los mismos recursos.

- Da cabida a formaciones más costosas que, aun siendo demandadas y necesarias, se quedaban fuera del sistema por su coste superior a los módulos económicos establecidos.
- Introduce un cierto elemento “de mercado” y por tanto de calidad, en el sistema, pues la formación que no tenía calidad y que solo se impartía por el mero hecho de ser gratuita, se verá obligada a mejorar o a desaparecer, ya que los trabajadores y sus empresas, pronto verán que les interesa más asistir a un curso realmente útil, pagando un poco más, que asistir a un curso ineficaz por el mero hecho de que sea gratuito.
- Desincentiva el abandono del curso y hará más exigentes a alumnos y empresas a la hora de elegir al proveedor de formación.

5.2.2. Recaudación de la cuota de formación

La Ley ordinaria especial debería prever una encomienda de recaudación de la cuota de formación a la **Tesorería General de la Seguridad Social**, como en la actualidad, incluyendo también el cobro de las cantidades impagadas. Esos fondos, una vez recaudados, no se ingresarán posteriormente en la caja del Servicio Público de Empleo Estatal, vía Presupuestos Generales del Estado (lo que convierte automáticamente en “ingresos públicos” a esos fondos), sino que **deberían ingresarse directamente en la nueva Fundación para la Formación en el Trabajo**, de ámbito nacional, cuya descripción se desarrolla en el capítulo 5.3.2, que sería la destinataria directa de esa recaudación, y que actuaría como la “caja única” que menciona el Tribunal Constitucional.

El ingreso de la cuota recaudada en la caja de dicha Entidad, es una fórmula que ya se utilizó en su día sin ningún problema derivado, y permitió que las entidades imparti-

doras de la formación recibiesen los pagos con una agilidad que hoy resultaría sorprendente.

Las diferentes oficinas recaudadoras (entidades financieras) ingresarán la cuota que, de forma delegada, debe recaudar la Tesorería General de la Seguridad Social, por lo que las empresas abonarán directamente en las mismas y de forma individualizada los importes que vayan devengándose.

Al final de cada mes, el saldo de las citadas cuentas, salvo la cantidad mínima para el mantenimiento de cada una, será traspasado a la cuenta general de ámbito nacional que tenga abierta la Tesorería General de la Seguridad Social, remitiéndole un resumen del importe recaudado en el mes inmediatamente anterior, junto con un soporte magnético en el que se controlará el estado del pago de cada empresa.

Por otra parte, será la Tesorería General de la Seguridad Social la que realice directamente los cobros a las empresas morosas.

Posteriormente, la **TGSS traspasará los fondos a la citada Fundación con la periodicidad que se determine**, siendo ésta última la encargada de realizar la distribución de los fondos recaudados entre las diferentes iniciativas de formación comprendidas dentro del ámbito de la Formación Profesional en el Trabajo, con criterios claros, transparentes y conocidos previamente.

En el caso de la Formación en las empresas, la gestión del procedimiento de retorno se realizará como la actual Formación programa por las empresas, pero con medidas que introduzcan mayor flexibilidad y menor burocracia en la gestión, tal y como se detalla en el apartado 5.4.1 del presente Libro.

En relación a la Formación abierta, a la finalización de cada ejercicio económico, las Comisiones Paritarias (Sectoriales o Mixtas), descritas en el apartado 5.3.2, realizarán estudios de prospección y de detección de necesidades formativas a corto y medio plazo, tras lo que elaborarán unos Planes Anuales de Formación que podrán irse adaptando a

lo largo del año dependiendo de nuevas circunstancias sobrevenidas (Ej.: cambios normativos, acciones innovadoras, etc.). En dichos Planes de Formación no sólo se determinarán las acciones y sus contenidos, sino que se definirán los programas y los costes que financiarán las mismas.

Dichos Planes Anuales de Formación serán supervisados por la Fundación para la Formación en el Trabajo, quien realizará la contratación de las entidades de formación que impartirán dicha formación abierta, previo establecimiento de unos procedimientos generales conocidos, transparentes y verificables. En cualquier caso, el resultado deberá ser una oferta “plural y suficiente” de proveedores que permita a los trabajadores elegir posteriormente entre diferentes proveedores de formación.

Asimismo, esta Fundación será la encargada de realizar los pagos de la actividad formativa a los proveedores de formación, teniendo en cuenta que el precio de los cursos será el que correspondiera en cada caso y se haya definido previamente por las Comisiones Paritarias, con la posibilidad del mencionado copago voluntario por parte de los trabajadores, al objeto de una formación de mayor calidad.

A medida que los proveedores finalizan la impartición de la formación, emitirán sus facturas a la Fundación, junto con la relación de los trabajadores que han realizado la misma, quien posteriormente y tras realizar la comprobación de la certificación del curso y revisión de su justificación económica, procederá a liquidar el curso económicamente, todo en un plazo breve de tiempo.

5.2.3. Utilización finalista de los recursos y reanualización de los mismos

La asignación directa de la cuota recaudada por la Tesorería de la Seguridad Social a la Fundación para la Formación en

el Trabajo, estaría así contemplada junto con la encomienda de recaudación, en la Ley ordinaria especial que regulará el nuevo sistema.

Este mecanismo tiene múltiples ventajas:

- Materializa de forma institucional el **principio de “caja única”** propia de la cuota, establecido por el Tribunal de Constitucional en reiteradas sentencias.
- Se **elimina la publicación** a la que han sido sometidos los fondos procedentes de la cuota de FP, de carácter privado, facilitando la **sustitución del actual mecanismo de reparto en régimen subvencional por otros alternativos**, como pudiera ser el concurso, mesas de contratación, contratación directa a entidades bipartitas o centros de formación, etc.
- Subraya la naturaleza **no tributaria** de los fondos, al tratarse de cotizaciones vinculadas o derivadas de la relación laboral, por lo que su gestión y aplicación debe estar vinculada al **diálogo social y a la negociación colectiva**.
- Permite que dichos recursos no estén sujetos a los **rígidos principios administrativos y normativos de los recursos públicos** (aprobación de los Presupuestos Generales del Estado y sus prórrogas en caso de ausencia de mayorías parlamentarias suficientes, imputaciones anuales del gasto en función de las fechas de los pagos y de la publicación de las convocatorias, limitaciones normativas sobrevenidas por razones de control de déficit, aplicación de la normativa subvencional y de la contratación pública, etc.), eliminándose la actual **sobrerregulación del Sistema** así como los requisitos innecesarios, permitiendo una mayor flexibilización y una reducción de la burocracia.
- Garantiza la **aplicación finalista de los fondos**, pues al tratarse de una Fundación dedicada únicamente a la

Formación en el Trabajo, ninguna otra actividad ni partida presupuestaria podría existir ajena a este objetivo fundacional. Todo ello, además, bajo la tutela y control de la Administración pública a través del Ministerio que actúa como Protectorado de toda fundación.

- **Facilita la transparencia y publicidad de la cuantía y aplicación dada o los fondos de la cuota de formación**, pues la Fundación tiene una caja o tesorería única, sus cuentas deben ser aprobadas de forma tripartita y comunicadas al Protectorado y se recogen en su Plan de Actuación y en su memoria anual, permitiendo todo ello su conocimiento y valoración públicos.
- Asegura la **efectiva reanualización de los recursos remanentes o no gastados** en un ejercicio, pues al formar parte de su caja o tesorería, los remanentes quedan automáticamente reanualizados sin necesidad de acto o disposición administrativa o interventora pública alguna.

Esta reanualización o, mejor aún, “reutilización” automática de fondos y remanentes, permite, a su vez, la financiación de proyectos o planes plurianuales y la financiación de la formación sin sujeción a convocatorias generales o a periodos preestablecidos, lo que evita la estacionalidad y facilita la continuidad de la actividad formativa, adaptando la financiación a las necesidades temporales y características de cada sector o colectivo a formar.

- La gestión y los datos financieros del sistema, incluyendo los remanentes, se harán **públicos** para garantizar la transparencia del Sistema y facilitar su evaluación.
- La contratación a las entidades de formación las aprobará la Fundación con criterios de transparencia, mediante procesos de contratación que se celebrarán a lo largo de

todo el año, y en la medida en que los sectores vayan definiendo sus necesidades. Esto permitirá hacer una **formación a lo largo de todo el ejercicio**, evitando la estacionalidad de las actuales convocatorias públicas.

5.3. Medidas para la gobernanza

Según la Real Academia Española, Gobernanza *“es el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”*

La gobernanza que tiene actualmente el Sistema de Formación Profesional no es eficaz, transparente, ni realmente participativa, por lo que por coherencia con el modelo propuesto y por analogía a los objetivos a conseguir, la gobernanza también debería ajustarse a los ámbitos de actuación del sistema.

5.3.1. Diálogo social y negociación colectiva

La actual participación de las organizaciones empresariales y sindicales en los Consejos de FP y en los entes tripartitos estatales y autonómicos, no puede considerarse un modelo óptimo de gobernanza.

En la mayoría de los casos, esa participación se limita a funciones consultivas con informes nunca vinculantes y su participación institucional es con voto minoritario ante la Administración Pública. Más allá de esto, no existe un sistema de gobernanza para acordar los objetivos de cualificación y empleo (sean los que se proponen en este documento u otros) y mucho menos para decidir la asignación de recursos a dichos objetivos (sea en la forma que se ha propuesta o en otra).

El sistema español de Formación Profesional es, por tanto, un sistema plenamente administrativo, diseñado fundamentalmente para gestionar la FP como si fuera una extensión del sistema educativo, en el caso de la Administración educativa, o una política activa de empleo más, en el caso de la Administración laboral.

Tampoco la presencia de los interlocutores sociales en los órganos de gestión estatales del actual sistema, tiene un papel lo suficientemente relevante como para que pueda hablarse de una auténtica “gobernanza social” del mismo, dada su naturaleza laboral, habiéndose limitado progresivamente a una presencia meramente testimonial, que no parece tener otro propósito que el de justificar la existencia de diálogo social en esos órganos y legitimar la actuación de la Administración.

El resultado es un modelo inconexo, parcelado, que no se orienta a objetivos transparentes y evaluables, y que no hace corresponder sus medios financieros con sus objetivos. En esas condiciones, es también improbable que éstos se trasladen a la negociación colectiva y a la concertación general sobre mercado de trabajo o sobre educación.

Por todo ello, parece imprescindible que la reforma de la FP contemple una reformulación del sistema de gobernanza social, tal y como hace la Ley francesa de 2014. En el caso francés, se ha establecido un nivel general de concertación y un nivel sectorial (20 sectores). Esto incluso precede al ámbito normativo, que acompasa y refleja la realidad del entorno productivo. Cada uno de ellos dispone de su propio ente de recaudación y gestión de los fondos de la cuota obligatoria. Se procura facilitar así la coherencia entre familias de ordenación de las cualificaciones y las ofertas formativas, medios financieros (recaudación de la cuota obligatoria), planificación de la oferta formativa general y negociación colectiva.

En nuestro caso, a la falta de gobernanza social del sistema, se añade la complejidad administrativa territorial,

puesto que las Comunidades Autónomas son competentes en la ejecución educativa y laboral. No obstante lo anterior, es de justicia reconocer aquí que la participación efectiva de los Interlocutores Sociales en la planificación y diseño de la formación, y su presencia en los órganos del sistema a nivel autonómico, entendida como la “gobernanza social” que aquí planteamos, está siendo más real en algunas Comunidades Autónomas que en el ámbito de la Administración General del Estado. La legislación estatal podría y debería establecer un marco general que asegure la gobernanza social del sistema de FP sobre todo para asegurar la coherencia entre este y el funcionamiento del mercado de trabajo.

En este sentido, en el ámbito de la Formación Profesional para el Empleo, la Ley 30/2015 ha sido una oportunidad perdida para reformular la gobernanza social apoyándose en el nuevo papel que se pretendía reservar a los agentes sociales. No debe confundirse la gestión más o menos directa de la formación con la participación de las organizaciones empresariales y sindicales en el sistema de FP que trasciende con mucho a dicha gestión y que resulta imprescindible para establecer la vinculación entre la FP y el mercado de trabajo.

A estos efectos, el sistema de gobernanza debería comenzar con dos acuerdos básicos y complementarios: uno referido a los objetivos y otro a las previsiones de medios financieros para cada objetivo, con la especificación de su origen (público, privado finalista obligatorio o no obligatorio). Es imprescindible verificar, al menos anualmente, el cumplimiento de dichos acuerdos y, en su caso, su actualización.

Al objeto de no crear nuevos órganos, parece factible que esta función la pueda asumir el Consejo General de la FP, pero para ello será necesario un nuevo proceso de concertación estratégica cuyas conclusiones se puedan concretar, preferentemente, en un tercer programa nacional. Una vez determinados los objetivos y los medios financieros, el sistema requiere también un nivel de gobernanza social en

la recaudación, en la ejecución presupuestaria, en la planificación de la oferta formativa general y en la evaluación de los resultados. En dichas funciones resulta imprescindible concretar el papel de empresas y trabajadores, a través de los correspondientes instrumentos de participación y decisión con o sin la participación de la Administración Pública.

5.3.2. Instrumentos de la Gobernanza.

La propuesta empresarial en relación a los diferentes instrumentos de Gobernanza del sistema, parte de una necesaria y profunda reflexión para orientar la misma a la eficiencia y a los resultados, por lo que se articula de la siguiente forma:

Consejo General de la Formación Profesional (CGFP)

Deberá configurarse como un auténtico órgano máximo y común a todo el sistema de FP, encargado de una planificación estratégica plurianual conjunta, con la necesaria coordinación de los ámbitos educativo y laboral, conectando la Formación en el Trabajo con el resto de políticas de Formación Profesional y con el Sistema Nacional de Cualificaciones.

No obstante, no será posible consolidar esta reforma, desde el punto de vista de la integración del sistema, si no se abandonan visiones diferentes en función de una u otra Administración – (Empleo y Educación).

Es necesario un único órgano de decisión sobre todo el sistema, independientemente de la gestión del mismo. Y dada la materia que tratamos, la participación ejecutiva de los Agentes Sociales es imprescindible.

Instituto Nacional de las Cualificaciones (INCUAL)

El INCUAL debe recuperar su autonomía, conformándose como un instrumento técnico para la mejora de la competitividad y del empleo, vinculado con el ámbito laboral o el

mercado de trabajo que dependa orgánicamente del Consejo General de la Formación Profesional, para que sea aquél, en base al Plan de actuación coordinado para los diferentes niveles de la Formación Profesional, quien dé indicaciones al Instituto sobre cómo orientar su actuación y objetivos, lo que no resulta posible con su actual dependencia del Ministerio de Educación.

Este organismo se alimentará de la detección de necesidades realizada por las Comisiones Paritarias Sectoriales y la Comisión Mixta Estatal de la Fundación para la Formación en el Trabajo.

Ministerio de Educación y Comunidades Autónomas

Los actuales órganos de la Administración General del Estado y de las Administraciones de las Comunidades Autónomas competentes en materia educativa serán los que gobiernen el ámbito de la FP inicial.

Así, la competencia la ostentará el Ministerio de Educación, y más concretamente, la Dirección General de Formación Profesional, dependiente de la actual Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades. En el nivel autonómico, variarán de unas a otras, dependiendo de su estructura interna.

Consejo General del Sistema Nacional de Empleo (CGSNE)

El Consejo General del Sistema Nacional de Empleo será competente en el ámbito de la FP *laboral*, contando con el actual organismo creado “ad hoc” denominado “Comisión Estatal de Formación Profesional”, pero mucho más operativo.

Esto significa que no solo debe conocer de la evolución y resultados de la formación de los trabajadores ocupados sino también de la formación de los desempleados, sobre todo, mientras que se siga financiando total o parcialmente, con los recursos de la cuota.

La Comisión Estatal tendría carácter cuatripartito y pa-

ritario (Administración General, Comunidades Autónomas, Patronales y Sindicatos), y entre sus funciones, estaría la aprobación de un informe anual sobre el presupuesto del sistema y su distribución.

Servicios Públicos de Empleo

La Comisión Europea en su “Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2016 de España” (recomendación 10) señala lo siguiente:

*“Casi el 60 % de los parados de larga duración están poco cualificados, lo que hace necesario impulsar políticas adecuadas de formación y políticas activas y pasivas de empleo, para corregir la inadecuación generalizada de las cualificaciones e impedir que se deprecien las cualificaciones con que cuenta ese grupo. **La interacción con los empleadores en la concepción de los programas de formación sigue siendo escasa.**”*

Como se apuntó en el apartado relativo a los objetivos que se proponen para el conjunto del sistema de formación profesional, los distintos perfiles de desempleados requieren ofertas formativas diferenciadas en función de los objetivos de cualificación y aprendizaje que se quieran incorporar a sus respectivos itinerarios de inserción.

En este sentido, se deben atender con urgencia las recomendaciones de reforma de los servicios públicos de empleo españoles que se derivan de distintos estamentos internacionales (Comisión Europea, CEDEFOP, FMI, Consejo de Europa, OCDE, etc.). Estas recomendaciones obligan a abordar una “Agenda de Cambio” del Sistema Nacional de Empleo, según la terminología de la Evaluación externa sobre la iniciativa del aprendizaje comparativo de la Red Europea de Servicios Públicos de Empleo, que debería tener reflejo en la nueva Estrategia Española de Activación

para el Empleo y en los futuros Planes Anuales de Acción para el Empleo.

Entre otros aspectos, debería considerarse el incremento de la tasa cobertura formativa de los desempleados, la atención temprana, el perfilado y el diseño de itinerarios adaptados a cada perfil de desempleado, la provisión de competencias clave, el establecimiento de alianzas estratégicas con los empleadores, la dimensión local/territorial de las acciones y la vinculación global de la política activa con la pasiva. También debería explicitarse en una reforma del marco presupuestario del Servicio Público de Empleo Estatal que permita identificar, esencialmente, los objetivos de formación ocupacional, es decir, de la formación para el empleo.

La formación para el empleo no puede ser ajena a este enfoque de mayor personalización y eficacia, que exige un fuerte componente de planificación por objetivos y evaluación real del impacto y de los resultados del presupuesto que se dedica a la formación ocupacional.

Fundación para la Formación en el Trabajo

Para la Formación Profesional en el Trabajo que realizan los trabajadores ocupados, se propone la creación de una Fundación constituida mayoritariamente por los Interlocutores sociales, que sustituya a la actual FUNDAE, sin perjuicio de una participación de la Administración Pública dimensionada en función de las tareas que ésta debe cumplir: Garantía de la legalidad en sus acuerdos y actuaciones y de la correcta utilización de los fondos.

Será por tanto una Fundación regulada por el derecho privado; tripartita, pero no paritaria, constituida en el marco de la negociación colectiva y del dialogo social; creada por acuerdo interprofesional de carácter normativo.

Esta Fundación tendrá dependencia operativa, pero no orgánica, del Consejo General del Sistema Nacional de Empleo (CGSNE).

Será un órgano eminentemente técnico, con una Gerencia y Direcciones profesionales e independientes, conformándose como un organismo experto en formación, optimizándose los recursos humanos y económicos de la actual Fundación Estatal para la Formación en el Empleo (FUNDAE), y tendrá asignadas principalmente las siguientes funciones:

1. Conocer y recibir la recaudación de las cuotas de formación que, por encomienda, hará la TGSS.
2. Gestionar los fondos recaudados mediante la cuota de FP
3. Gestionar todos los aspectos técnicos relacionados con el crédito formativo de cada empresa, derivado del sistema de bonificaciones.
4. Supervisar todos los Planes Anuales de Formación que realicen las Comisiones Paritarias Estatales (Sectoriales o Mixta).
5. Diseñar e implementar los medios telemáticos vinculados con la gestión de las diferentes iniciativas de formación.
6. Elaborar las estadísticas y gestionar los datos sobre el sistema.
7. Evaluación de las diferentes iniciativas formativas, realización de estudios, y cuantos análisis tengan vinculación con la Formación Profesional en el Trabajo.

Periódicamente, la Tesorería General de la Seguridad Social transferirá a esta Fundación los fondos de la cuota recaudada, financiando sus gastos de funcionamiento, principalmente, con una cantidad máxima fijada en la Ley, precedente de la cuota. Por tanto, deberá alejarse de cualquier connotación público-administrativa, y será quien realice los pagos de la actividad formativa.

Las iniciativas que gestionará serán, básicamente, la Formación de las Empresas, la Formación abierta, los PIF,

las iniciativas dirigidas a las microempresas y las acciones complementarias, en su caso.

El Patronato de la Fundación establecerá unas normas generales para la aplicación de los procedimientos de contratación a las entidades de formación que impartirán la formación abierta, donde se establecerán los términos, condiciones y valoraciones de las ofertas presentadas, para determinar las entidades a contratar.

Comisiones Paritarias Estatales (Sectoriales o Mixta)

Las Comisiones Paritarias Estatales (Sectoriales o Mixta), previa revisión del actual mapa sectorial, deben potenciarse como conocedoras de la realidad laboral y económica en sus respectivos ámbitos y como representación e instrumento de la negociación colectiva, siendo las que realicen la detección efectiva de necesidades formativas, constituyéndose, por tanto, en los órganos de gobernanza del sistema que deciden en exclusividad, la formación a realizar únicamente en la formación abierta, ya que en la formación de las empresas serán estas mismas quienes decidan su propia formación.

Ello supone, no solo dotarlas de los medios necesarios para cumplir con las tareas encomendadas, sino retribuir las de forma adecuada y puntual por todos esos trabajos.

El último informe de evaluación de la oferta formativa indica al respecto que sería necesario poner en valor a las propias Comisiones Paritarias Sectoriales, reconocer su relevancia e incrementar su participación en la definición de necesidades, dotándolas de mayores recursos materiales y humanos, así como dar cierto grado de “vinculación” a sus decisiones²⁷.

La Comisión Mixta Estatal acordará sobre la formación sectorial cuando no exista Comisión Paritaria Sectorial. Así

27 Fuente: Evaluación de la Formación Profesional para el Empleo dirigida prioritariamente a trabajadores ocupados en el marco de las Convocatorias de los planes de oferta de ámbito estatal. Ejercicios 2012, 2013 y 2014. Estudio independiente realizado por el Centro de Estudios Económicos Tomillo - CEET- por encargo de la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo.

mismo, acordará sobre la formación transversal para lo que determinará recursos económicos en base a criterios objetivos para atender las necesidades formativas definidas por las Comisiones Paritarias Territoriales.

Las **Comisiones Paritarias** no tendrán personalidad jurídica propia, y podrán coexistir con **entidades bipartitas sectoriales** que podrán constituirse por negociación colectiva y que sí que contarán con naturaleza jurídica propia.

Se propiciará la racionalización del actual mapa sectorial basándose en criterios productivos.

Las funciones que realizarán las Comisiones Paritarias serán las siguientes:

1. Realización de estudios de prospección y detección de necesidades formativas.
2. Planificación de la formación de trabajadores ocupados, que en ningún caso excluirá la solicitud y ejecución de acciones innovadoras no planificadas previamente.
3. Definición de las prioridades sectoriales, estableciendo propuestas de orientación y criterios determinantes.
4. Determinación de las acciones, contenidos, programas y costes (cuando estos superen los módulos generales).
5. Difusión y promoción del sistema en sus respectivos ámbitos.
6. Emisión de cuantos informes sean necesarios en relación a la formación de los ocupados de sus respectivos ámbitos, incluidos los informes de evaluación de la formación realizada.
7. Elaboración de propuestas de mejora de la gestión, de la calidad de la formación para el empleo y de los procesos de gestión de la propia Fundación para la Formación en el Trabajo, en su ámbito.
8. Elaboración de propuestas formativas relacionadas con los procesos de ajuste, reestructuración y desarrollo de los sectores en declive o transformación.

9. Mediación en los procesos de discrepancia en la formación de las empresas.
10. Intervención en el diseño y planificación de la formación de oferta para desempleados que pretenda impartirse.

En resumen, la potenciación de las Comisiones Paritarias Estatales pasa por asegurar los siguientes aspectos:

1. Resulta necesaria una revisión en profundidad del actual mapa sectorial, pero en todo caso se llevará a cabo basándose en la autonomía negociadora de las partes y en el diálogo social.
2. Contarán con la retribución adecuada a las funciones que desempeñan, el servicio que prestan y al valor añadido que aportan al sistema, siempre en función de sus cargas de trabajo.
3. Tendrán el apoyo técnico necesario para que puedan desarrollar sus funciones que les facilitará la Fundación para la Formación en el Trabajo.
4. Accederán a la información obrante en la Fundación para la Formación en el Trabajo, Servicios Públicos de Empleo, y organismos públicos, que les sea necesaria, sin perjuicio de la aplicación de la normativa en materia de protección de datos, cuando sea de aplicación.
5. Sus criterios, trabajos y acuerdos serán realizados con total independencia, garantizándose en todo caso el respeto a la negociación colectiva en estos procesos.

Comisiones Paritarias Territoriales

En el ámbito territorial autonómico, se constituirán Comisiones Paritarias Territoriales integradas por las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en sus respectivos territorios.

Las funciones que realizarán estas Comisiones Paritarias, serán las siguientes:

1. Aprobación de los planes de referencia respecto de la formación de carácter transversal para trabajadores ocupados en su territorio.
2. Realización de estudios de prospección y detección de necesidades formativas sectoriales en su ámbito territorial para su propuesta a las respectivas comisiones paritarias sectoriales estatales.
3. Determinación de las acciones, contenidos, programas y costes (cuando estos superen los módulos generales), en la formación transversal de su ámbito territorial.
4. Difusión y promoción del sistema en sus respectivos ámbitos.
5. Emisión de cuantos informes sean necesarios en relación a la formación de los trabajadores ocupados de sus respectivos ámbitos, incluidos los informes de evaluación de la formación realizada.
6. Elaboración de propuestas de mejora de la gestión, de la calidad de la formación para el empleo y de los procesos de gestión de la propia Fundación, en su ámbito.
7. Elaboración de propuestas formativas relacionadas con las zonas o colectivos más afectados por procesos de ajuste o reestructuración empresarial, en su ámbito.
8. Intervención en el diseño y planificación de la formación de oferta para desempleados, con el fin de propiciar una mayor eficacia de la formación ocupacional que pretenda impartirse en su ámbito territorial.
9. Interlocución con las Administraciones de su ámbito territorial en relación con cualesquiera planes o proyectos de carácter formativo dirigido a los trabajadores que requieran de la intervención del diálogo social o de la actuación de los interlocutores sociales.

A tal efecto, las Comisiones Paritarias Territoriales, desarrollarán sus actividades en base a los siguientes criterios:

1. Contarán con la retribución adecuada a las funciones que desempeñan, el servicio que prestan y al valor añadido que aportan al sistema, siempre en función de sus cargas de trabajo.
2. Tendrán el apoyo técnico necesario para que puedan realizar sus funciones que les facilitará la Fundación para la Formación en el Trabajo.
3. Accederán a la información obrante en la Fundación para la Formación en el Trabajo, Servicios Públicos de Empleo, y organismos públicos, que les sea necesaria, sin perjuicio de la aplicación de la normativa en materia de protección de datos, cuando sea de aplicación.
4. Sus criterios, trabajos y acuerdos serán realizados con total independencia garantizándose en todo caso el respeto a la negociación colectiva en estos procesos.

Gráfico 13 Modelo para la gobernanza de la Formación Profesional

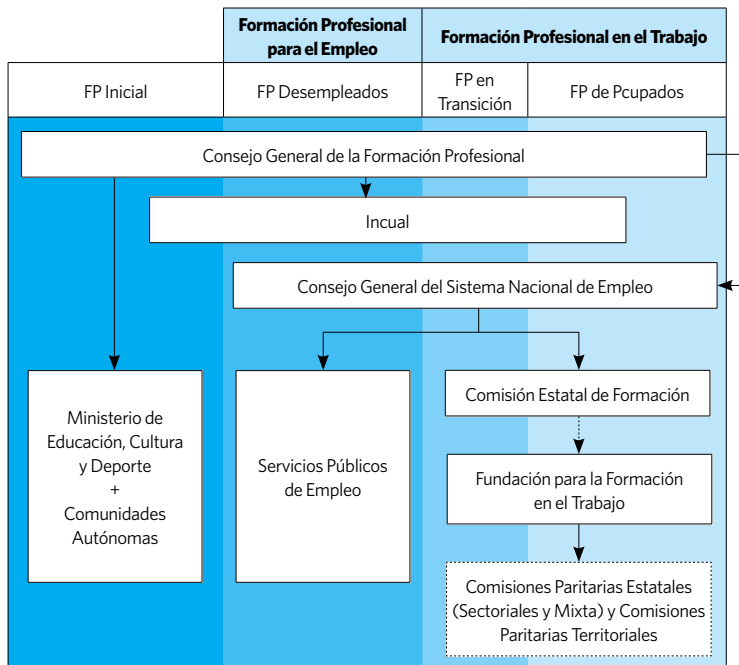


Gráfico de elaboración propia.

5.4. Medidas para la mejora de la gestión

El nuevo Sistema propuesto se estructuraría básicamente en 4 iniciativas distintas, aunque complementarias: **Formación de la empresa** (actual “Formación programada por las empresas”), **Formación abierta** (actual “Formación de oferta”), **Formación dual** y **Formación en alternancia** (las actuales Prácticas no laborales y la formación en las empresas que no sea dual).

Con independencia de los ejes básicos que se han propuesto en el apartado anterior, y sin perjuicio de las reformas normativas que requerirán de especial intensidad y complejidad en el ámbito de la Formación Profesional inicial o “reglada” por sus implicaciones competenciales, queremos proponer ahora toda una batería de medidas técnicas concretas, de aplicación mucho más rápida en el corto y medio plazo, sobre todo en el ámbito de la formación de trabajadores ocupados y desempleados (formación denominada convencionalmente como “continua” y “ocupacional”), que si bien requerirán de algunas reformas legislativas y reglamentarias, podrían implementarse con mayor inmediatez. Con ello se busca que el sistema pueda ir produciendo una mejora inmediata en sus resultados a corto y medio plazo, de la que tan necesitado está nuestro país y su economía, sin que ello se vea condicionado por la reforma integrada y global del sistema que venimos propugnando y que implicará un tiempo mayor.

5.4.1. Formación de la empresa

5.4.1.1. Aspectos generales de la Formación de la empresa

La formación de los trabajadores en el marco natural de la empresa es la célula base con la que se constituye todo

el tejido del Sistema de Formación Profesional que defendemos. Es allí donde más claramente se detectan las necesidades presentes y, sobre todo, se pueden prever las necesidades futuras, valorando la evolución del sector al que se dedican y el directo conocimiento del ambiente en el que se desarrollan.

Las empresas han de contar con un marco totalmente **flexible** para acometer esta labor, donde puedan optar por realizar la formación por sí mismas, agrupándose o encargándola a una empresa especializada.

En cuanto a la fórmula de financiación, el vigente sistema de bonificaciones se ha mostrado como la iniciativa más eficaz y segura de todo el Sistema por su automatismo, alejado de variaciones por criterios externos y que ha facilitado su estabilidad normativa, tal y como se ha reconocido recientemente la evaluación realizada de la iniciativa de formación de demanda, regulada en el marco del R.D. 395/2007, de 23 de marzo, de los ejercicios 2013 y 2014.

La mejora de este régimen debe venir por aligerar las cargas burocráticas y suprimir restricciones, simplificando los trámites y universalizando los costes financiados, por contemplar en toda su extensión las nuevas metodologías de aprendizaje que se están poniendo en marcha, y por garantizar el acceso a un mayor crédito disponible.

El hecho de que esta modalidad sea utilizada preferentemente por las empresas grandes y medianas no es un elemento criticable, sino todo lo contrario; es altamente positivo que este tipo de empresas pueda hacer la formación que necesitan sin que ello deba pasar por “filtros” de aprobación o autorizaciones previas de ningún organismo gestor que reste protagonismo a los sujetos de la actividad formativa, lo cual sería claramente disfuncional a nivel operativo y dificultaría significativamente la capacidad de hacer la formación que se necesita en cada momento y en cada empresa concreta.

La presente propuesta se basa, de este modo, en reforzar

el **protagonismo de las empresas**, tanto por ser quienes cuentan –como hemos dicho– con la más directa información de las necesidades, como también, porque son las que financian en su mayor parte el sistema mediante la cotización de la cuota de formación profesional.

Por tanto, deberán ser las empresas las que decidan la formación a realizar en función de sus necesidades estratégicas, con total libertad en la elección de los Centros de Formación, en un mercado que no se encuentre intervenido, debiendo asumir la responsabilidad que conlleva dicha elección y financiando su formación mediante el mayor retorno posible de lo cotizado en el año anterior, sin perjuicio de garantizar un importe mínimo para las iniciativas específicas dirigidas a las pequeñas empresas y a las microempresas.

Las empresas podrán utilizar su crédito realizando formación individualmente o de forma agrupada con otras empresas, pudiendo optar por **gestionar directamente su “crédito-formación” o por medio de una empresa externa.**

Estas entidades externas especializadas deberán cumplir una serie de **requisitos** que permitan una mayor profesionalización del sector (alta en el Impuesto sobre Actividades Económicas – IAE- y en el IVA; declaración censal de inicio de actividad y obtención del CIF; inscripción de la sociedad en el Registro Mercantil, en caso de no ser autónomo; acreditación de la solvencia técnica, etc.). Asimismo, es necesario que dichas entidades estén inscritas en el **registro** que habilite al efecto la nueva Fundación para la Formación en el Trabajo.

Igualmente, las acciones formativas podrán ser impartidas por las propias empresas (formadores internos) o por Entidades externas de Formación, y dentro de la misma, se incluirá la formación vinculada al permiso retribuido establecido legalmente.

Esta Iniciativa equivaldrá a la actual “Formación programada por las empresas”, pero con modificaciones normativas que incorporen una mayor flexibilidad y adecuación a los

principios establecidos. En este sentido, a continuación se recogen una serie de propuestas para la mejora de la misma:

- 1) **Financiación.** Debe incrementarse el crédito disponible de las empresas hasta, al menos, el 75% de lo aportado, para ir progresivamente ampliando este porcentaje, en una segunda etapa, en función de cómo se comporte el sistema.

Asimismo, debe mantenerse la posibilidad de que se puedan acumular en años sucesivos los créditos no aplicados.

- 2) **Condiciones y requisitos.** Si las bonificaciones se concibieron como un factor de equilibrio del sistema, para que las empresas puedan dar cauce a sus necesidades estratégicas de formación, es necesario seguir optimizando y reduciendo todas las condiciones y requisitos sobre los que se articula su funcionamiento. Para ello, se proponen las siguientes medidas:

- **Reducción de los plazos de comunicación** a la Representación Legal de los Trabajadores, así como a la Administración en los inicios de los cursos, cambios de lugar de impartición, etc. Además, deben establecerse mecanismos de excepción que permitan contemplar aquellas situaciones en las que, por razones justificadas, no sea posible cumplir con los plazos establecidos.
- **Simplificación de la documentación solicitada en las actuaciones de seguimiento y control**, en muchas ocasiones repetitiva, de manera que sin perder eficacia, se reduzca en lo posible el volumen de trabajo administrativo inherente al desarrollo de las acciones formativas.
- **Eliminación de la duración mínima de las acciones formativas.** Uno de los objetivos principales de la

formación continua es ir completando y actualizando los conocimientos que ya poseen sus profesionales, lo que hace que la naturaleza de esta formación sea por definición breve, y que por tanto, la duración mínima establecida deba reducirse al máximo para evitar que no se queden acciones sin bonificar por este motivo.

Esta circunstancia se hace especialmente relevante en el caso de la **teleformación** (sobre la que se hablará en un apartado posterior), en la que se debería **eliminar la duración mínima obligatoria de las acciones formativas**. Su regulación actual proviene de la formación presencial, cuando se está hablando de metodologías profundamente diferentes, que dan lugar a procesos de aprendizaje también diferentes. Lo que en formación presencial puede parecer corto en tiempo, en teleformación individualizada no lo es.

- **Flexibilización del concepto de acción formativa** en lo referente a su duración total, de manera que dentro de unos márgenes establecidos, las incidencias que se presentan en las imparticiones (por ejemplo, los días festivos) no obliguen a comunicar una nueva acción formativa.
- 3) **Utilización del crédito.** El gasto del crédito por la empresa debe remitirse de forma exclusiva al criterio de su propia programación, de forma que no existan costes limitativos, ni máximos ni mínimos, ni por conceptos, ni por colectivos prioritarios, a la hora de decidir la forma de utilización del crédito disponible.

Las empresas deben poder gastar su crédito como consideren más conveniente, con plena capacidad de elegir la formación más adecuada en cada caso. No es concebible que una empresa sea autónoma a la hora de elegir sus proveedores y determinar los costes de los bienes y servicios que necesita y no lo sea a la hora de

decidir los programas, perfiles y costes de su propia formación. La hipotética ineficiencia en la determinación de la formación que realiza una empresa y sus costes, es una cuestión que no perjudica a terceros porque se financia con su propio crédito. Por tanto, la libertad a la hora de determinar la formación que una empresa necesita y cuál es el coste de la misma, deben formar parte del principio de “libertad de empresa”.

- 4) **Régimen sancionador.** La actuación sancionable no puede ir más allá de lo que suponga fraude (aplicación de las bonificaciones a fines distintos a los que regula la normativa vigente). En ningún caso deben ser sancionables las desviaciones de ejecución o el incumplimiento de plazos o de otras formalidades que pueda producirse por incidencias dentro de la ejecución de las acciones. En el supuesto de que una acción no haya podido ser ejecutada en su integridad, ello supondrá la pérdida proporcional de la bonificación, que quedaría disponible para futuras acciones.

Tampoco debería existir la actual responsabilidad solidaria entre las empresas, las entidades organizadoras y las entidades impartidoras por las actuaciones incorrectas que hubiese realizado de forma específica alguna de ellas, porque esto carece de fundamento legal y disuade a las empresas a la hora de acometer nuevas acciones de formación.

- 5) **Permisos Individuales de Formación (PIF)** El permiso individual de formación es el que la empresa autoriza a un trabajador para la realización de una acción formativa que esté reconocida mediante una acreditación oficial, incluida la correspondiente a los títulos y certificados de profesionalidad que constituyen la oferta formativa del Catálogo Nacional de Cualificaciones Pro-

fesionales, con el fin de favorecer su desarrollo profesional y personal.

En el caso de las acciones formativas, lo que se bonifican las empresas son costes formativos. Sin embargo, en los PIF son los costes salariales y por ello deben gestionarse a través de una **iniciativa diferente**. En las acciones de formación la iniciativa formativa corresponde a las empresas, y en los PIF al trabajador.

Considerando el marco desde el que se ponen en marcha las acciones formativas acogidas a esta iniciativa específica, para el fomento y desarrollo de los PIF se proponen una serie de mejoras:

- Incluir en la norma que regula la coincidencia del horario lectivo con el horario laboral la posibilidad de un margen de horas de no coincidencia, al objeto de cubrir el tiempo de traslado del centro de trabajo al centro de formación correspondiente.
- Exigir al trabajador que solicita un permiso que presente, junto a su solicitud a la empresa, la documentación necesaria que acredite la oficialidad de la acción formativa, la homologación del centro de estudios y la matriculación en el mismo, al objeto de que la empresa pueda tener total seguridad de que el permiso que está concediendo cumple con los requisitos establecidos en la orden que regula las bonificaciones.
- Extender las labores de seguimiento y control de esta iniciativa al trabajador y no solo a la empresa, y separar responsabilidades y consecuencias, en función de quién pueda cometer las irregularidades que, en su caso, se detecten.
- Incrementar el crédito asignado para los permisos individuales de formación para las pequeñas empresas, ya que al estar limitado por el número de trabajadores de la empresa, en ocasiones puede ser insuficiente.

- 6) **Grupo de Empresas.** Si bien la ley 30/2015 supuso un avance en el reconocimiento y recuperación del concepto “Grupo de Empresas” a efectos de la planificación formativa y de la utilización del crédito bonificable, la vigente regulación es insuficiente ya que presenta importantes limitaciones en la utilización de los créditos disponibles.

En este sentido, y para los Grupos de Empresas que consolidan balance, el crédito disponible para bonificaciones que resulte de la suma de los créditos de todas las empresas que constituyen el Grupo, se debe contemplar de una manera conjunta, de forma que cualquiera de esas empresas pueda acceder al uso del crédito total remanente, independientemente de su aportación al mismo. Igualmente se debe habilitar la acreditación de los pagos y justificación de gastos por parte de cualquiera de las empresas del grupo.

- 7) **Nuevas Metodologías de Formación.** Como consecuencia del desarrollo y de la gradual implantación de las nuevas tecnologías en las empresas y, en general, en todos los ámbitos de la sociedad, es evidente el auge que están teniendo las nuevas metodologías de formación, basadas en plataformas tecnológicas dedicadas, como es la Teleformación, y/o en herramientas de comunicación colaborativas que posibilitan la interacción virtual alumno-profesor a distancia y en tiempo real.

Es muy difícil predecir el peso que estas nuevas tecnologías y metodologías van a tener en el total de la actividad formativa (en su obligada convivencia con la formación presencial tradicional que aporta capacidades de enseñanza diferentes), pero la experiencia nos indica que su implantación está siendo imparable, rápida y muy significativa, y que se van a convertir en un eje más de la transformación digital a la que están avocadas todas

las empresas en su evolución natural y en la búsqueda de la eficiencia que garantice su competitividad presente y futura.

Su generalización se ve además impulsada por sus posibilidades, ya que facilitan superar algunas de las dificultades habituales inherentes a la formación continua para la actualización de conocimientos: Normalización de los conocimientos a impartir, necesidad de simultaneidad en la impartición a grandes colectivos, dispersión geográfica, etc.

Por todo lo dicho anteriormente, es imprescindible crear un marco regulatorio específico, ágil y flexible, para todas estas nuevas metodologías de formación, totalmente diferentes al del ámbito presencial, y en el que los requisitos (duración mínima, comunicaciones, etc.), la justificación de costes, y los mecanismos de seguimiento y control se definan adaptándose a cada una de las realidades metodológicas. Y todo ello bajo una vocación de continua evolución y actualización permanente, que permita ir reflejando en cada momento los modelos utilizados y a su vez incorporar aquellos otros nuevos que van surgiendo como consecuencia de la evolución de la tecnología y su aplicación al ámbito de la formación.

5.4.1.2. Formación en las pequeñas y microempresas

En la actual iniciativa “Formación programada por las empresas” (antigua Formación de Demanda), no se ha promovido adecuadamente la formación entre las pequeñas y microempresas debido, entre otras razones, a que conlleva amplias cargas burocráticas y rigideces, impidiendo que exista la suficiente flexibilidad para atender a la realidad de estas empresas en cada momento. Además, el actual modelo propicia entre

ellas el desarrollo de proyectos formativos poco consistentes en los que tiene un buen encaje las ofertas formativas predefinidas o como es conocida: “Formación de Catálogo”.

No podemos olvidar que España cuenta con un tejido empresarial de empresas de menor tamaño que la mayoría de los países de nuestro entorno.

Gráfico 14 Empresas por tamaño y el empleo por tamaños, en diferentes países de la UE, 2015 (Peso sobre el total, en porcentaje)

	España	Alemania	Francia	Italia	Reino Unido	Media UE-28
Número de empresas						
Pymes (hasta 249)	99,9	99,5	99,8	99,9	99,7	99,8
Micro (de 0-9)	94,5	82,4	94,5	94,9	89,1	92,6
Pequeñas (de 10-49)	4,7	14,6	4,6	4,5	9,0	6,2
Medianas (de 50-249)	0,6	2,5	0,7	0,5	1,5	1,0
Grandes (más de 250)	0,1	0,5	0,2	0,1	0,3	0,2
Empleo						
Pymes (hasta 249)	73,0	63,0	64,1	79,6	53,9	67,0
Micro (de 0-9)	40,5	19,2	28,8	46,1	17,3	29,2
Pequeñas (de 10-49)	19,1	23,1	19,9	20,7	19,5	20,4
Medianas (de 50-249)	13,5	20,7	15,4	12,8	17,2	17,4
Grandes (más de 250)	27,0	37,0	35,9	20,4	46,1	33,0

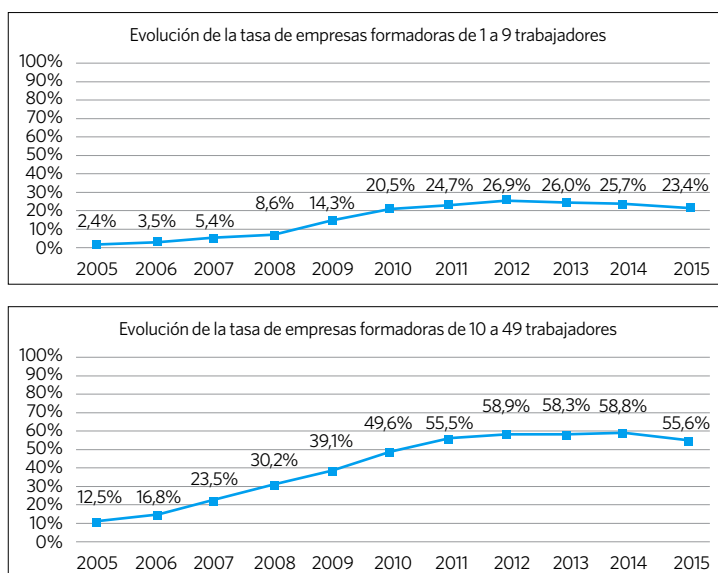
Fuente: Informe sobre la creación de empresas en España y su impacto en el empleo (3/2016). Consejo Económico y Social (CES).

No obstante, en comparación con la Unión Europea, el empleo generado en España por las pequeñas y medianas empresas es superior porcentualmente al de la media de la Unión y, en el caso de las microempresas, la diferencia es aún mayor. Sin embargo, el número medio de trabajadores por empresa es menor que la media europea, debido a esa abundancia de microempresas.

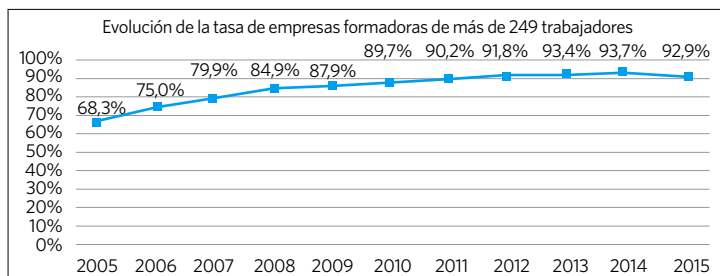
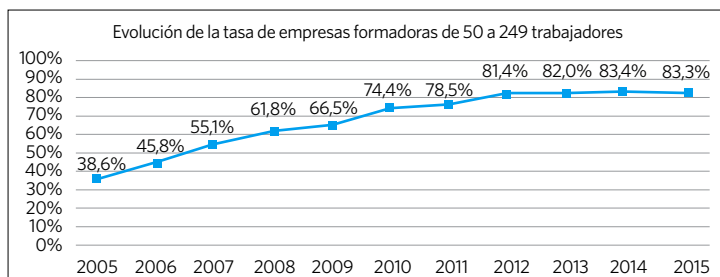
En materia de formación, los datos históricos del actual modelo de Formación Profesional para el Empleo, demuestran que las pequeñas y microempresas han aprovechado los recursos disponibles de manera muy inferior a como lo han hecho las empresas de mayor tamaño.

Así, desde el punto de vista meramente cuantitativo, el informe anual “**Formación de las Empresas 2015**” de la actual Fundación Estatal para la Formación en el Empleo (FUNDAE), revela que únicamente el **55,6%** de las empresas entre 10 y 49 trabajadores realizaron formación bonificada en ese ejercicio. Más reducido aún es el número de empresas de menos de 10 trabajadores que realizaron formación en ese año, ya que solo alcanzaron una cifra del **23,4%**.

Gráfico 15 Evolución del número de empresas, distribuidoras por número de trabajadores, que hicieron formación (periodo 2005-2015)²⁸



28 Informe anual “Formación de las Empresas 2015”. Fundación Estatal para la Formación en el Empleo (FUNDAE)



Fuente: Informe anual "Formación de las Empresas 2015" de FUNDAE.

Debe tenerse en cuenta, además, que los datos disponibles desde que entró en vigor la última reforma del modelo (Ley 30/2015), lejos de indicar una corrección o cambio de tendencia, están confirmando un agravamiento de la misma, empeorándose los datos de participación de microempresas y pymes en actividades de formación.

A mayor abundamiento, el análisis cualitativo de los contenidos de la formación realizada por estas empresas de menor tamaño, mencionados en el citado informe de la Fundación, señala que la formación impartida está más asociada al cumplimiento de normativas aplicables (muy en particular en el ámbito de la prevención de riesgos laborales, la seguridad alimentaria o de la protección de datos), que a la atención de necesidades técnicas específicas de sus sectores. O dicho en otras palabras, las empresas de menor tamaño están haciendo menos formación y, además, más relacionada con su seguridad jurídico-administrativa que con su productividad.

Existen razones que explican estos datos cuantitativos y cualitativos y son las siguientes:

- La baja participación de las microempresas y las pymes en actividades de formación obedece, fundamentalmente, a razones estructurales relacionadas con el escaso tamaño de las plantillas, lo que hace muy difícil la sustitución entre trabajadores a la hora de formarse o la rotación de éstos para participar en los procesos formativos. La teleformación y la formación fuera de jornada pueden ser algunas de las soluciones a estas dificultades, pero no podemos desconocer el esfuerzo personal y familiar adicional que supone para el trabajador esta última opción.
- La orientación actual de la formación, que está mucho más dirigida a temáticas transversales como puede ser la prevención, la informática de usuario, los idiomas, etc. que, siendo de utilidad, no contemplan materias más técnicas relacionadas directamente con las necesidades operativas y productivas de los diferentes sectores y empresas.
- El sistema de costes actual que no tiene en consideración que, en el caso de las pymes y de las microempresas, al coste propio de la impartición de la formación hay que añadir unos costes de organización y gestión mucho mayores para conseguir el mismo número de alumnos, dado el menor tamaño unitario por empresa de sus plantillas.

Estas dificultades, por ser “estructurales”, son universales y se han confirmado por distintos países de diversos continentes que han participado en las jornadas y seminarios internacionales sobre formación, organizadas por la Fundación Estatal en los últimos años.

Así pues, se plantea actuar en dos planos diferentes: por un lado en el ámbito de los **Programas de Formación en abierto**, y por otra parte, en el ámbito de la **Formación a realizar con cargo a los créditos de formación de esas empresas**.

- Respecto a los denominados Programas de Formación en abierto, cuyo desarrollo se expone en el apartado 5.4.3. de este Libro Blanco, se diseñarán programas dirigidos a atender las necesidades de pequeñas y microempresas, definidos en el ámbito funcional de la Comisiones Paritarias Sectoriales, y Mixta Estatal (asistida por las Mixtas Territoriales).
- Por otra parte, la mejora de la formación de las pequeñas empresas y microempresas en nuestro país no pasa únicamente por hacer programas transversales “dirigidos a las pymes”, sino por hacer los cambios en el modelo que lo hagan más accesible para este tipo de empresas.

Con independencia de los avances que supondría la flexibilización y liberalización del modelo, no es descartable que sea necesario hacer **actuaciones de apoyo específicas para pequeñas empresas y microempresas**.

Estas actuaciones deberían ser diseñadas sectorialmente por las **Comisiones Paritarias Estatales** en base a la negociación colectiva sectorial, sin perjuicio de que, puedan existir planes o programas intersectoriales y territoriales para atender necesidades transversales que puedan acordarse por la Comisión Mixta.

Dentro de la iniciativa de formación de las empresas, esas actuaciones podrían sustentarse en un **modelo de “mutualización”** que, gracias a la agrupación y a la acumulación de créditos de varios ejercicios, permitiera a las pequeñas empresas obtener una financiación para acciones de formación, incluso superior a su crédito para el año en curso. El modelo sería en todo caso **optativo** para todas las empresas incluidas en el ámbito de aplicación del correspondiente acuerdo de negociación colectiva, que tendrían que adherirse expresamente al mismo.

La gestión del modelo propuesto se encomendaría a **entidades bipartitas** creadas y reguladas a través de los

propios acuerdos de negociación colectiva sectorial y con naturaleza jurídica propia, pero bajo la supervisión de las Comisiones Paritarias y control de legalidad ejercidos por la Autoridad laboral competente.

Además de gestionar y distribuir los fondos que, en su caso, les encomienden las empresas adheridas, dichas entidades bipartitas asesorarían y contribuirían al desarrollo de la formación de estas empresas, informándolas, sensibilizándolas y acompañándolas en el análisis y la definición de sus necesidades en este ámbito, participando incluso en la identificación de competencias y cualificaciones.

Entre sus funciones, siempre circunscritas al correspondiente acuerdo colectivo sectorial, también podrían ejercer un “control de calidad” sobre las entidades que, en última instancia, impartan la formación.

La posibilidad de contar con dichas entidades bipartitas sectoriales dotaría a los sectores de un instrumento financiero para poner en marcha las medidas asociadas a la planificación estratégica de los mismos, adecuada a la realidad de sus empresas. Por otra parte, permitiría ordenar y canalizar la contribución de las empresas y de los Interlocutores Sociales a la gestión de la **FP Dual**.

A mayor abundamiento, la articulación del modelo propuesto, facilitaría el desarrollo de la **cuenta-formación** para los trabajadores que prevé la normativa legal actualmente vigente.

En los supuestos en los que no exista acuerdo de negociación colectiva sectorial al respecto, las pequeñas y microempresas deben disponer también una herramienta o mecanismo que facilite la suma de sus créditos para su gestión conjunta, para que así puedan beneficiarse de la generación de economías de escala y den un uso más eficaz de los fondos de lo que dispone cada empresa durante un periodo de tiempo superior a un ejercicio económico.

En estos casos, para poder acumular o mancomunar sus créditos y así tener la capacidad de programar acciones formativas en función de las necesidades conjuntas acordadas, se suscribirían acuerdos entre empresas con una vigencia de varios ejercicios.

Las micro y pequeñas empresas podrán utilizar su crédito realizando formación de forma agrupada con otras empresas, pudiendo optar por gestionar directamente su “crédito-formación” o por medio de una empresa externa especializada.

5.4.2. Formación abierta

En España, con más de un 99% de microempresas y pymes, parece ineludible mantener un sistema de formación abierta (formación de oferta), que pueda ser utilizado por aquellas empresas que no quieran o no puedan dedicar medios propios por razones estructurales, al diseño, organización o impartición de la formación que necesitan sus trabajadores.

- 1) **Formación a impartir.** Parece evidente que esta formación abierta debe ser definida por las Comisiones Paritarias Sectoriales de ámbito estatal y por las Comisiones Mixtas Territoriales para la formación transversal, tales como planes específicos para mayores de 45 años en procesos tecnológicos o idiomas, planes para sectores emergentes o sin Comisión Paritaria Sectorial propia, siempre que cuenten con el compromiso previo y acreditado de participación de las empresas, etc.
- 2) **Ficheros y catálogos.** Las necesidades de formación identificadas por las Comisiones Paritarias (Sectoriales y Mixtas), no deberán estar sujetas necesariamente a la obligación previa de estar catalogadas, certificadas o in-

cluidas en ficheros. No obstante, se mantendrán los ficheros de acciones formativas, catálogos de especialidades o certificados de profesionalidad, a modo de **“repertorio no excluyente**, para que la formación pueda ser identificable, modulable y acreditable cuando así se considere conveniente por esas mismas Comisiones Paritarias o para su mejor acreditación, especialmente en el caso de los desempleados. En ningún caso, las Comisiones Paritarias deben ser corregidas o condicionadas normativa o administrativamente en su trabajo de detección de necesidades, establecimiento de las acciones financiadas o diseño de sus contenidos teóricos o prácticos.

De esta manera, cuando la experiencia práctica demuestre que una acción formativa innovadora se ha consolidado, podría incorporarse a petición de la propia Comisión Paritaria, al correspondiente catálogo o fichero, pero, en todo caso, mediante un procedimiento ágil y flexible y sin que ese registro, insistimos, sea un requisito o condición previa obstativa para que la formación acordada por las Comisiones Paritarias pueda ser impartida.

- 3) **Metodología de contratación y financiación.** Las metodologías para la contratación y financiación de las acciones formativas a impartir, serán aprobadas por el Patronato de la Fundación para la Formación en el Trabajo, con las mayorías que se establezcan estatutariamente, al objeto de garantizar la efectiva intervención de los Interlocutores Sociales y el debido control de legalidad por parte de la Administración.

Los mecanismos de contratación podrán ser múltiples, en función de las necesidades a cubrir (concurso, mesa de contratación, contratación directa a entidades bipartitas o centros de formación, etc.), tal y como se ha anticipado en el apartado 5.2.1 de este Libro, que en todo caso estarán sujetas a criterios de transparencia.

Los procesos de contratación podrán realizarse a lo largo de todo el año, a medida que las Comisiones Paritarias vayan definiendo las necesidades de formación. Esto permitirá impartir formación a lo largo del ejercicio, ajustando la impartición a los periodos más propicios según cada sector, manteniendo la carga de trabajo de la Fundación y evitando así la estacionalidad que suponían las convocatorias de subvenciones.

Las Comisiones Paritarias podrán establecer las condiciones técnicas y económicas básicas a incluir en las condiciones o pliegos para la contratación. Ello permitirá una adaptación de las condiciones de contratación a la realidad de la formación y de sus costes en cada sector, evitando así las condiciones uniformes que suponían las convocatorias de subvenciones. En ningún caso, las condiciones técnicas y económicas básicas a incluir por las Comisiones Paritarias en las condiciones o pliegos de contratación, podrán incluir el precio como factor prioritario o decisivo para la contratación.

La Comisiones Paritarias Sectoriales, decidirán, así mismo, sobre el ámbito territorial mínimo en el que debe ejecutarse un plan de formación sectorial, para que éste pueda considerarse como estatal.

- 4) **Metodología financiera y de costes.** Para garantizar una equitativa distribución de los recursos entre los sectores y sus trabajadores, se mantendrá un sistema de “bolsas financieras sectoriales”, que siempre contemplará la posibilidad de reutilización de los remanentes no gastados entre bolsas de un mismo ejercicio o periodo. En el caso de formación transversal y para garantizar igualmente la equidad en la distribución territorial de los recursos, se establecerán unos máximos de financiación para cada ámbito territorial en función de su población activa u otros parámetros objetivos que se acuerden en función

de las necesidades a atender. En todo caso, podrán financiarse programas o planes formativos transversales de ámbito estatal cuando así se considere conveniente por la Comisión Mixta Estatal.

Podrá establecerse un sistema de módulos máximos financiados (adoptado periódicamente por cada Comisión Paritaria), con posibilidad, en todo caso, de cofinanciación voluntaria de los alumnos o sus empresas, para cubrir los costes no cubiertos, en su caso, por el módulo máximo. El sistema de justificación se basará en el número de alumnos formados y en el mantenimiento de las condiciones técnicas y de calidad contratadas.

- 5) Podrá ser **entidad de formación**, cualquier entidad que tenga en su objeto social o entre sus fines estatutarios, la impartición de Formación Profesional en el Trabajo. En ningún caso se exigirá la titularidad directa de las instalaciones de los equipamientos o materiales o de plantilla docente propia. No obstante, la entidad que pretenda la contratación de acciones formativas, deberá acreditar, con carácter previo, que dispone de los medios materiales y humanos, por cualquier título, que le permita impartir, de forma coherente, las acciones financiadas.

La flexibilidad aplicada sobre la disponibilidad de los medios materiales y humanos, supone la posibilidad de **externalizar** aquellos elementos necesarios para la impartición de la formación, cuando ello resulte conveniente por razones técnico-formativas o para la mejor eficacia y calidad de la formación a impartir.

En ningún caso, la externalización o adquisición de elementos formativos por parte de la entidad contratada, podrá encubrir operaciones de intermediación ni podrá hacerse cuando implique costes no determinantes de valor añadido.

5.4.3. Formación en alternancia

La participación de las empresas en el proceso formativo puede adoptar la forma de formación en alternancia, que debe distinguirse de la formación dual, aunque ambas mantienen algunos elementos comunes. La diferencia sustancial entre ambas modalidades estriba en que la FP dual combina la parte académica y la laboral a través de un contrato, mientras que la formación en alternancia solo extiende ciertos períodos de prácticas al ámbito productivo real, pero sin que se establezca una relación laboral entre la empresa y el alumno. Como máximo, la alternancia establece algún tipo de beca o ayuda para el estudiante, vinculada a la práctica que es, estrictamente no laboral. Dicho en otras palabras, el alumno de la FP en alternancia no adquiere la condición de alumno-trabajador porque no llega a establecer una relación laboral con la empresa en la que realiza el aprendizaje en un contexto productivo real.

Esta diferencia no es solamente formal, sino que condiciona la dependencia jerárquica y funcional que el alumno establece con el personal de la empresa, las relaciones con sus compañeros trabajadores y el tipo de práctica real que desarrolla. En la FP en alternancia, se mantiene la vinculación con el centro académico en la mayor parte de las horas lectivas, y la falta de relación laboral con la empresa limita, necesariamente, las actividades, las relaciones y la producción de bienes y servicios que el alumno realiza.

A pesar de estas limitaciones respecto de la verdadera formación dual, la alternancia es una buena solución para mejorar la adaptación del alumno al entorno productivo real cuando no puede establecerse una relación laboral. Por ejemplo, en el caso de las prácticas no laborales que pueden realizarse en centros de trabajo de carácter público, o con ciertos perfiles de alumnos que, por cualquier circunstancia, no puedan realizar formación dual. En este sentido, apos-

tamos por incrementar la formación en alternancia para extender la experiencia en centros de trabajo a un mayor número de alumnos, que mejoran su preparación específica y permite su relacionan con empleadores que pueden contratarlos en el futuro.

Aunque, para evitar la confusión con la FP equívocamente denominada “dual” que se ofrece actualmente desde el ámbito educativo sin que se establezca ninguna relación laboral entre el alumno y la empresa, conviene clarificar las diferencias entre ambas modalidades y llamar a cada una por su propio nombre.

5.4.4. Formación Dual

La FP Dual no solo facilita el aprendizaje en alternancia entre el centro formativo y el entorno productivo real, sino que convierte al alumno en alumno-trabajador, desde el momento en que formaliza una relación laboral con la empresa en la que realiza su práctica, que, en este caso, es un contenido con valor curricular que se desarrolla a través de una relación laboral.

Conviene tener presente que, a diferencia de lo que sucede con la FP impartida en mera alternancia entre el centro formativo y el centro productivo, la FP dual y la relación laboral que la caracteriza permite al alumno desarrollar competencias relacionales y productivas que solo pueden darse en este formato. Presupone, además, el cobro de un salario, en vez de una beca, y, por tanto, la plena participación en los objetivos de producción de bienes y servicios, así como la dependencia jerárquica y funcional que presupone la relación laboral. Es obvio que estos aspectos, incluso cuando no son expresamente curriculares, mejoran la competencia específica y la empleabilidad del alumno. Precisamente por esta mayor eficacia formativa y laboral, la FP Dual tiene una

larga tradición de éxito en países como Alemania, Austria o Suiza, entre otros, en los que más del 50% de los jóvenes optan por esta vía de formación y empleo.

Sin embargo, el estudio sobre “El sistema dual en Alemania – ¿Es posible transferir el modelo al extranjero?” elaborado por el Prof. Dr. Dieter Euler por encargo de la Fundación Bertelsmann, disponible en español en el área de recursos de CEOE²⁹, demuestra que un sistema de Formación Profesional requiere un contexto histórico-cultural determinado. Según esto, “la caracterización de un sistema nacional de Formación Profesional se enmarca dentro del contexto de otros subsistemas sociales, por lo que la capacidad de transferencia de tal sistema, o de elementos aislados, solamente parece imaginable en el caso de condiciones contextuales comparables”.

Además, “un sistema nacional de Formación Profesional posee un carácter instrumental para la consecución de objetivos específicos, que pueden diferir de un país a otro. En ese sentido, tampoco puede existir *per se* el «mejor» sistema, sino que cada sistema nacional de FP únicamente puede examinarse y evaluarse en lo relativo a su capacidad para alcanzar los objetivos marcados”. Lo que nos devuelve a la necesidad de definir previamente qué objetivos se persiguen con la FP en España y, en función de ellos, cuál es la mejor forma de lograrlos.

Pero, siendo muchos los aspectos de interés que muestra este estudio, es fundamental detenerse en lo que resulta esencial para que un sistema dual pueda reputarse como tal y alcanzar sus objetivos: establecer una relación fluida entre la Formación Profesional y la organización del mercado de trabajo. Tanto en cuanto a su articulación profesional, como en cuanto a los agentes que intervienen en los procesos de concertación general y gestión empresarial, lo que demues-

29 http://www.ceoe.es/resources/image/sistema_dual_alemania.pdf

tra la experiencia internacional es que no se puede tratar de manera separada la FP de la organización del empleo. Este es el motivo por el cual, en la mayor parte de países europeos, la FP dual es una cuestión de naturaleza económica y laboral, orientada desde la organización del trabajo hacia la resolución de los graves problemas que genera el desempleo juvenil. Por este motivo, los sistemas duales se fundamentan en el principio de aprender haciendo (*learning by doing*) en los centros de trabajo. Esta visión de puerta al empleo ha desplazado desde hace años la visión educativa de la formación que sigue predominando en el modelo español.

Como es obvio, aprender mientras se trabaja requiere una adaptación operativa y metodológica de los sistemas de cualificación educativos/formativos, de la dinámica de las empresas que participan en el sistema, de la concepción de las relaciones laborales para este grupo concreto de trabajadores y, sobre todo, de una profunda reforma cultural para convertir una pregunta disyuntiva fuertemente arraigada (¿estudias o trabajas?) en una respuesta conjuntiva que debería ser habitual entre los jóvenes (“estudio y trabajo”).

En este enfoque, se asume que el “centro” formativo es la empresa y que el oficio se aprende, fundamentalmente, ejerciéndolo. El círculo se cierra con una fórmula contractual específica, preferentemente definidas e impulsada a través de la negociación colectiva, para facilitar la doble condición de alumno-trabajador.

En este sentido, conviene entender que la característica esencial de la formación dual no es solamente la simultaneidad en el proceso de aprendizaje entre centro de trabajo y centro de formación, sino, de manera esencial, el aprendizaje y la acreditación de la competencia a través del empleo, lo que también implica una relación laboral efectiva. Como venimos señalando, esta es la diferencia esencial entre la formación dual y las fórmulas de alternancia en el aprendizaje y estancia en las empresas que ya se habían introducido en el

modelo educativo y laboral español en la década de los noventa (FCT, prácticas no laborales, etc.). En una auténtica FP dual el alumno es también trabajador, mantiene una relación laboral con la empresa en la que aprende mientras trabaja, y percibe un salario por ello³⁰. Como veremos a continuación, esta característica es también la que motiva la participación tanto de las personas como de las empresas, y la que permite, en último término, la financiación de la FP Dual.

De hecho, es precisamente el establecimiento de una relación laboral con el alumno-trabajador lo que permite a la empresa aprovechar la capacidad de trabajo efectivo del mismo y, por tanto, beneficiarse de la productividad marginal que este genere. A cambio, se supone que la empresa podrá sufragar no solamente el coste salarial sino también el coste de la formación, al menos en su mayor parte.

Esta cuestión es crítica para la viabilidad financiera del modelo de formación dual. La participación de las empresas no puede ni debe resultar pasiva, en el sentido de que se limiten a acoger alumnos sin una efectiva vinculación laboral y, por tanto, sin una traslación formal a su marco de relaciones laborales y a su actividad productiva, incluyendo la percepción salarial aunque sea con carácter adaptado a las circunstancias de productividad y aprendizaje del trabajador. Tanto desde el punto de vista del alumno, que no participaría en la vida real de la empresa, como desde el punto de vista de esta, que se vería en la obligación de tratar a los alumnos como ajenos a su natural actividad de producción de bienes y servicios.

En otras palabras, las empresas pueden y deben participar en el modelo de FP dual con todas las consecuencias, incluyendo la cobertura de sus verdaderas necesidades productivas y

30 Para un análisis histórico y comparado de los modelos de Formación Profesional en Europa se recomienda ver la Revista Europea "Formación Profesional", número 32 de agosto de 2004 titulada "Una Historia de la Formación Profesional en Europa: de la divergencia a la convergencia".

la generación de valor asociada. A cambio de ello, pagan un salario y asumen, total o parcialmente, el coste de la formación. Como ha demostrado la experiencia europea, esta es la única posibilidad real para financiar una FP dual generalizada.

En el fondo, todo sistema dual viable busca complementar aportaciones haciendo a cada uno responsable de la parte del sistema del que se “beneficia”, con excepción del trabajador, para quien resulta monetariamente gratuito, aunque aporta su trabajo y es el principal responsable del esfuerzo de aprender para aprovechar la formación que se le ofrece, tanto en la empresa como en el centro formativo. Habrá quien argumente que el trabajador soporta la diferencia entre el menor salario que percibe por ser aprendiz y el que recibiría en caso de no ser contratado como tal y, por tanto, que este empleo es de menor “calidad”. Pero este es un argumento falaz. En primer lugar, porque el trabajador que no está trabajando no está recibiendo ningún salario, y no puede compararse un salario cierto con uno teórico inexistente. En segundo lugar, porque este enfoque desconoce que el salario se corresponde con la productividad marginal que aporta el trabajador. Por ello, es lógico que el salario del aprendiz sea menor que el del trabajador cualificado cuya productividad es mayor.

Aclarado que el aprendiz es beneficiario neto del sistema dual, es cierto que la empresa obtiene beneficio de la productividad del trabajador. Pero esta circunstancia lejos de ser negativa es la garantía de la viabilidad y sostenibilidad del sistema dual, frente al modelo soportado exclusivamente en ayudas públicas que tiene un alcance muy limitado. Por su parte, el conjunto de la sociedad se “beneficia” con el aprendizaje porque mejora la cualificación de los jóvenes y disminuye su tasa de desempleo, evita políticas asistenciales, ahorra recursos públicos formativos que, además, serían menos eficientes, y genera una expectativa futura de cotización e ingresos fiscales. Ese es el motivo por el que todos los países

dedican también abundantes recursos públicos nacionales a la FP Dual que, en el caso español, podrían complementarse con aportaciones del FSE y de la financiación asignada al programa de Garantía Juvenil.

Otros elementos consustanciales de la formación dual plantean la necesidad del encaje organizativo en las empresas, de manera que se facilite el aprendizaje en el puesto de trabajo con todo lo que ello conlleva: delimitación de funciones y tareas, traza de itinerarios de aprendizaje en la empresa, flexibilidad en el horario para facilitar la formación, dedicación de recursos humanos y materiales de la propia empresa para hacer viable el aprendizaje. A su vez, es necesaria la articulación de una oferta formativa en los centros de soporte que se adapte a los requerimientos del empleo y de la empresa, en cuanto al horario, contenidos, seguimiento y evaluación.

Por último, conviene tener presente que en la FP Dual resulta decisiva la participación de las organizaciones empresariales, a quienes corresponde la tarea de propiciar la relación con las empresas. En este sentido, su papel es facilitar los elementos necesarios para que el sistema funcione: la identificación de las empresas, la intermediación entre estas y los centros de formación, el control de los abusos en colaboración con la Inspección de Trabajo, o habilitar y formar a los tutores de las empresas para acoger aprendices. Estas son las funciones esenciales de las organizaciones empresariales en la FP en la mayor parte de Europa en la que existe formación dual: la de las organizaciones gremiales en Alemania, la de las organizaciones sectoriales paritarias en Francia, la de la vieja estructura gremial británica, la de las organizaciones sectoriales suizas. En nuestro caso, el III Acuerdo Nacional para el Empleo y la Negociación Colectiva 2015, 2016 y 2017 (BOE 20 de junio de 2015) representa una gran oportunidad en esta dirección.

Somos conscientes de la dificultad de este enfoque en un contexto como el español que consideramos de preeminencia

“escolar” y “reglada”, incluso en la Formación Profesional para el Empleo. Por tanto, a pesar de su evidente conveniencia, no será fácil cumplir este objetivo de facilitar la transición inicial al empleo y reducir el desempleo juvenil con una solución de aprendizaje dual. Pero, para este objetivo, no hay otra fórmula posible. Como señala el CES en su informe “Competencias Profesionales y Empleabilidad”³¹, el que en España las tasas de desempleo de los jóvenes menores de 30 años sean sistemáticamente más altas que las de otros grupos de edad, se debe a un problema de inserción laboral inicial y no tanto a una carencia de formación reglada de base.

Con diferencia, es esta incapacidad de articular flexiblemente la transición entre “centros de formación” y empresas, y, sobre todo, de reconocer la función empresarial en el aprendizaje, el principal reto del empleo juvenil. Y lo es, como se está demostrando, independientemente del nivel académico de los jóvenes, porque esta disfunción, esta desconexión entre aulas y empresas, se produce igualmente en la transición al empleo desde la enseñanza secundaria (conviene recordar que la mayoría de edad laboral está en los 16 años), y desde la FP inicial, pero también desde la universidad.

Por eso, junto con la formación de los trabajadores ocupados en el trabajo, el otro reto esencial de una verdadera reforma de la FP es el de generalizar la formación dual para quienes realizan formación general de “ciclo largo”, sean títulos o certificados de profesionalidad, que deberían realizarse siempre a través de esta modalidad formativa. Como mínimo, debería ser el cauce normalizado para facilitar el primer acceso al mercado de trabajo, con el límite de edad que oportunamente se establezca.

En resumen, la dificultad para el éxito de la FP Dual modelo radica en que se aborden seriamente otros aspectos:

31 Consejo Económico y Social. Informe 03/2015 “Competencias Profesionales y Empleabilidad”. Capítulo 1.

- La existencia de un tipo de contrato específico de aprendizaje, tradicionalmente rechazado y desprestigiado en la tradición de las relaciones laborales en España (recuérdense las referencias al “contrato basura”);
- La voluntad de las empresas de participar en la formación, entendida como un compromiso para con el conjunto del sistema productivo y con su propia viabilidad y competitividad;
- La convicción empresarial de que también se debe retribuir el trabajo y el esfuerzo de aprender de los trabajadores menos cualificados, admitiendo que dé lugar a determinados derechos sociales y, sobre todo, a la asunción de los costes inherentes al aprendizaje en la empresa;
- La aceptación de los representantes sindicales de que el aprendizaje en el empleo es un proceso necesario, que repercute favorablemente en la empleabilidad, pero, en tanto no se alcanza el umbral de desempeño, requiere un tratamiento diferencial desde el punto de vista del salario y de ciertos derechos laborales;
- La necesidad de aportar medios específicos para esta modalidad formativa, que implica la adaptación de los contenidos, el diseño de itinerarios de aprendizaje en el puesto de trabajo y en el centro formativo, el desarrollo de nuevas formas de motivación, seguimiento, tutoría y evaluación;
- La decidida voluntad de los docentes de adaptar sus conocimientos, sus métodos de enseñanza y su horario y lugar de trabajo, si es preciso, para facilitar el aprendizaje en el puesto laboral;
- La voluntad de los alumnos de sobrellevar el esfuerzo de trabajar y formarse al mismo tiempo, admitiendo que, en tanto no adquieren la formación y productividad necesaria, no pueden aspirar a condiciones homogéneas con los trabajadores cualificados;

- La corresponsabilidad público-privada en la financiación y en la gestión de la FP dual, articulando y compensando la productividad marginal aportada por los alumnos-trabajadores, el coste salarial/ extra-salarial del contrato de trabajo formativo y el coste de la formación.
- La oferta de titulaciones de los centros de FP que realmente responda a las ocupaciones que demandan o demandarán en el entorno territorial de ese centro formativo.

Para abordar este reto, es imprescindible:

- El acuerdo entre las organizaciones empresariales y sindicales sobre el contrato laboral propio de la FP Dual (es decir, la reforma del actual contrato para la formación y el aprendizaje);
- Implicar la negociación colectiva sectorial y empresarial en la determinación de objetivos concretos de formación dual y, por tanto, de empleo;
- Adaptar el marco reglado de la Formación Profesional (tanto en el caso de los títulos como de los certificados de profesionalidad) para adecuarlo a la dinámica empresarial que es la única que puede facilitar el entorno del aprendizaje mediante el trabajo; esto supone, “escuchar” a las empresas y modificar 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.

5.5. Medidas para la acreditación de la competencia profesional

El procedimiento de acreditación de las competencias profesionales, es el mecanismo que permite evaluar y reconocer dichas competencias adquiridas mediante la experiencia

laboral, por vías no formales de formación o mediante la formación informal. Es uno de los servicios básicos del Sistema de Formación Profesional y una pieza relevante en el aprendizaje a lo largo de la vida de las personas.

Se trata de una de las políticas públicas más importantes con objeto de fomentar la competitividad, tanto de las empresas, como de las personas. Actualmente, en una economía con unas tasas de desempleo que rondan el 20% en España, impulsar políticas que generen la inquietud de las personas para acreditarse y formarse es un elemento clave del sistema.

En foros y medios de comunicación se expone, de manera reiterada, el bajo porcentaje que existe de trabajadores con cualificaciones intermedias y que el sector productivo demanda. Pero en los gráficos y estadísticas sobre la formación de la población activa, no tienen cabida (o la tienen de forma incorrecta) las personas que abandonaron prematuramente la escuela para incorporarse al mercado laboral y, que en la actualidad, no tienen una titulación oficial, pero sí que han alcanzado una cualificación profesional a través de años de experiencia en la empresa. Por tanto, estos procedimientos de acreditación de competencias harían emerger todo ese capital de competencia y aprendizaje no reconocidos.

Sin embargo, y pese a que en nuestro país hay muchos trabajadores que no tienen acreditadas sus competencias profesionales (el Instituto Nacional de las Cualificaciones estima un 60%) la normativa que regula el proceso de acreditación de competencias profesionales (RD 1224/2009, de 17 de julio) lo hace casi impracticable. Es muy rígido, burocrático y costoso. En el mejor de los casos, la Administración convoca regularmente un procedimiento público de acreditación de competencias profesionales por vía de la experiencia laboral y/o formación no formal donde se priorizan las plazas de aquellas profesiones que están reguladas. Sin embargo, estas convocatorias son insuficientes y

no cubren las necesidades que dichas regulaciones exigen, creando incertidumbre e insatisfacción en las personas dado que su puesto de trabajo depende de su reconocimiento y acreditación.

Como todo el resto del Sistema de Formación Profesional, los procesos de acreditación de competencias están desvinculados del tejido empresarial, impulsándose por las diferentes Administraciones al margen de los sectores productivos y de sus empresas, a pesar de que es en ellas en las que se adquiere la competencia que pretende acreditar y son ellas las que otorgan credibilidad y utilidad a la acreditación resultante cuando la consideran favorable en los procesos de selección de trabajadores o de promoción profesional. En resumen, el sistema solo será útil, aceptado y creíble, si las empresas y sectores lo asumen como propio porque responde a sus necesidades.

Entre los beneficios de los procedimientos de acreditación se pueden enumerar los siguientes:

- Es un reconocimiento al saber hacer, a la competencia profesional de las personas. En muchos casos esto eleva la autoestima ya que representa un triunfo personal y de auto-superación.
- Supone una nueva oportunidad para la adquisición de una titulación que en su momento no se pudo lograr por el abandono escolar prematuro.
- Permite al candidato capitalizar su experiencia profesional pudiendo llegar a obtener títulos de Formación Profesional o Certificados de Profesionalidad, válidos en todo el territorio nacional, o bien una acreditación parcial. Es decir, obtendrá un documento oficial que acredite sus competencias profesionales y que mejora su empleabilidad y su posición dentro del mercado laboral.
- Permite a las personas mantenerse en su puesto de trabajo. Esto ocurre, sobre todo, cuando se trata de una

profesión regulada y existe una fecha límite para que las personas que trabajen en ese sector dispongan de una determinada cualificación para su desempeño.

- Dignifica las ocupaciones y mejora el grado de profesionalidad. Los procedimientos de acreditación suponen, en ocasiones, la obligación de realizar algún módulo formativo. Esto contribuye a la mejora de la formación a lo largo de la vida.
- Mejora el capital humano de las empresas a través de la cualificación de sus trabajadores y, por tanto, de la productividad y competitividad de las mismas.
- Evita el intrusismo profesional impidiendo que personas no cualificadas ejerzan una profesión para la que no están formados ni preparados.
- Permite que las empresas pueden beneficiarse del Sistema Nacional de las Cualificaciones para que los departamentos de recursos humanos implanten una gestión por competencias de sus plantillas, en cuanto a la selección y / o formación de su personal.
- Facilita la movilidad de los trabajadores, en el ámbito nacional e internacional.

Medidas propuestas

- Como propuesta principal, se deben establecer cuatro escenarios diferentes de procesos de acreditación de competencias según los objetivos de quien debiera promoverlos.

1. **Primer escenario:** cuando su objetivo es reconocer una competencia que ya se tiene y cumplir con la normativa reguladora de una profesión por temas de salud pública o seguridad, debería ser la Administración pública la que promoviera esta tipología de procesos de acreditación. Podrían ser de ámbito

- estatal o autonómico y la financiación, tal como se hace actualmente, podría derivar de precios públicos.
2. **Segundo escenario:** cuando se trate de cualificar a personas desocupadas deberían promover las Administraciones Públicas, en el ámbito estatal o autonómico. El objetivo será facilitar el acceso al empleo y aumentar la cualificación de la población en general (UE2020). En este caso la financiación debería provenir de las Políticas Activas de Empleo. Deberían ir acompañados de planes de formación que completasen las cualificaciones parciales a través de módulos formativos.
 3. **Tercer escenario:** cuando el objetivo sea cualificar trabajadores de una misma empresa a petición de ésta, por múltiples motivaciones, la financiación debería ser público-privada. La empresa podría emplear lo que estime de la cuota para financiar procesos de acreditación de competencias y formación específica para sus trabajadores. Como la Administración tiene el papel de garante en estos procesos de acreditación, tendrá que financiar los gastos en los que ella incurra a través de fondos públicos.
 4. **Cuarto escenario:** Cuando el objetivo es cualificar a personas de diferentes empresas y un mismo sector productivo, lo podrá promover una empresa, una asociación sectorial, sola o en colaboración con asociaciones territoriales, para optimizar los recursos. La financiación sería en este caso público-privada. Como la Administración tiene el papel de garante en estos procesos de acreditación tendrá que financiar los gastos en los que ella incurra a través de fondos públicos. La cuota para formación más genérica debería incluir la inversión en procesos de acreditación de competencias de este escenario (El Servei d'Ocupació de Catalunya, conocido con las siglas SOC, lo ha he-

cho para mayores de 45 años en Cataluña) y prever módulos de formación para completar las cualificaciones parciales. Ello genera un círculo virtuoso entre el proceso de acreditación y formación, que favorece el reconocimiento de una tarea profesional concreta.

- Dado que los procesos de evaluación y acreditación inciden directamente en la productividad y competitividad de las empresas, éstas, a través de sus organizaciones más representativas, deben participar en la gobernanza del sistema, generando credibilidad y complicidad.
- Son necesarias acciones de sensibilización e información sobre los procesos de acreditaciones a las empresas y a las personas.
- Es necesaria una red de organizaciones que puedan orientar a las personas en los procesos de acreditación de competencias, haciendo una valoración del bagaje profesional y formativo y estableciendo itinerarios formativos factibles, realistas y vinculados con las demandas del sistema productivo.
- Las cualificaciones deben responder a las necesidades de las empresas y es el elemento integrador curricular del sistema. Es pues, imprescindible la actualización e incorporación de nuevas cualificaciones en el catálogo de manera permanente. Para ello es necesaria la colaboración de los sectores productivos.
- El sistema debe dar una respuesta ágil, flexible, simplificada, accesible y a un coste razonable a los diferentes escenarios expresados anteriormente o a otros que se pudiesen suscitar.
- El proceso tiene que ser único, independientemente de que la persona que acredite sus competencias tenga intención de completar su formación para alcanzar un título de grado medio o superior o un Certificado de Profesionalidad. El proceso de acreditaciones evalúa, en última

instancia, unidades de competencia, con lo que conseguirá una acreditación parcial. Si la persona puede acreditar todas las unidades de competencia, logrará acreditar una cualificación profesional.

- El sistema debe asegurar, mediante la formación correspondiente, que la persona acreditada pueda completar la cualificación.
- Además, las unidades de competencia reconocidas no caducarán con el tiempo.
- Es imprescindible una red de centros públicos y privados de carácter sectorial y familias profesionales, que dispongan de los recursos humanos y materiales para dar respuesta a las necesidades que se presenten en un tiempo razonable.
- Participación de expertos del sector, tanto en la fase de asesoramiento como en la de evaluación, lo que aportará credibilidad al sistema.
- Existencia de una herramienta informática que simplifique y haga más eficiente el proceso. La herramienta debería permitir una gestión integral del proceso, desde que la persona entra en el mismo, pasando por las fases de asesoramiento y evaluación, hasta el resultado de acreditación o no acreditación.
- Impulsar la colaboración público-privada, generando acuerdos o convenios que hagan que el proceso sea sostenible.
- Los resultados cuantitativos y cualitativos deben ser conocidos por las instituciones que participan en la gobernanza del sistema. De esta manera, se permitirá una evaluación de los mismos y aplicar las medidas de ajuste que sean necesarias.

5.6. Medidas para la mejora de la calidad y la evaluación

Frente a los planteamientos extensivos que han predominado en el sistema hasta la fecha tanto en el **seguimiento y control** como en la **evaluación**, el modelo que se propone debe estar orientado decididamente hacia la **calidad** y la **eficiencia**, de acuerdo a los objetivos que se pretenden, tal y como se ha venido indicando a lo largo del presente Libro Blanco.

5.6.1. Seguimiento y Control

El seguimiento y control de la formación debe abordarse por el nuevo sistema desde un planteamiento pragmático e instrumental múltiple, lo que significa partir de dos premisas concretas:

- El seguimiento y control es una función polivalente, que debe servir, también, **para “informar” al sistema sobre la evolución de los costes reales de la formación, de la implantación de las nuevas metodologías formativas, de las dificultades en el acceso y aplicación de la formación según los sectores, los puestos de trabajo y los perfiles de los trabajadores, etc.** Para que el seguimiento y control cumpla esta función adicional, debe abandonar su actual enfoque esencialmente “represivo” de lucha contra el fraude y adoptar un **planteamiento proactivo, colaborador**, hacía la actividad formativa entendida como un servicio hacia el mercado de trabajo, el empleo y la economía general, con la vista puesta en la mejora continua.
- La lucha contra posibles malas prácticas no puede realizarse a costa de la seguridad jurídica de sus usuarios, en detrimento de la flexibilidad del sistema ni pagando

un precio en forma de burocratización o de ineficacia del mismo, por lo que su mejora solo puede venir por la mejora del funcionamiento de los propios servicios de control, por la mejor coordinación de los mismos y de las Administraciones y por la racionalización de los planes de actuación.

Buscar la mejora del control por la vía de sobrecargar de requisitos, condiciones y limitaciones al sistema y a sus usuarios, no solo no ha conseguido acabar con el fraude, sino que ha impedido que el sistema consiguiera mejores resultados cuantitativos y cualitativos.

Todo lo anterior implica entender que la Formación en el Trabajo es una actividad sujeta a numerosos imponderables, tanto por parte de la empresa como del propio trabajador, que obligan a continuas variaciones del proceso formativo en su fase de diseño y de impartición, y que ello no implica por sí mismo una actuación necesariamente reprochable o sancionable, siendo algo natural en la formación de los trabajadores, especialmente en el caso de los trabajadores ocupados.

Las variaciones en planificación y ejecución de la formación, solo deben ser inadmisibles o sancionables cuando impliquen una desviación ilícita de los fondos utilizados.

La puesta en marcha de ese nuevo enfoque de la actividad de seguimiento y control, pasaría por los siguientes puntos o propuestas:

- A. Parece conveniente que el peso “operativo” de las actuaciones de seguimiento y control siga recayendo sobre los servicios de las Administraciones Públicas competentes en cada caso y decimos que resulta conveniente que eso siga siendo así, porque esas actuaciones requieren de potestad administrativa para poder llevarse a cabo en algunos supuestos y porque esa actuación pública se

entiende socialmente como una garantía de imparcialidad y de independencia.

En la actualidad, esos servicios coinciden en gran medida con la inspección de trabajo, lo que hace que los planteamientos en su actuación tengan en algunos casos un sesgo no siempre adecuado a la inspección de la actividad formativa.

Sería conveniente, a estos efectos que se tendiera a una cierta especialización en el personal de los servicios de inspección de la formación y, en todo caso, que, al menos, la actuación de ese personal estuviera sujeta a unos **criterios predeterminados, contrastados, homogéneos y acordados** por los órganos de gobernanza del sistema con intervención de la Administración y los Interlocutores Sociales. Se evitaría con ello algunas situaciones de inseguridad jurídica y de subjetividad, cuando no de arbitrariedad, que el actual modelo ha producido y que han sido puestas de manifiesto por los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo (véase, a título de ejemplo, las sentencias de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección cuarta de fechas 5 de febrero y 29 de octubre de 2014, con número de recurso 3497/2012 y 54/2014 respectivamente).

- B. Esta intervención de los Servicios Públicos en las tareas de control con los mecanismos de participación previa tanto en la fijación de criterios como en los planes de actuación que se lleven a efecto, deberá estar prevista en la Ley especial sobre la Formación en el Trabajo que ya se ha señalado en el apartado correspondiente de este documento. Esta Ley deberá contener igualmente, los mecanismos jurídicos y administrativos que aseguren la coordinación efectiva de todos los servicios públicos y de las Administraciones de las que aquellos dependan a la hora de ejecutar los planes de actuación.

- C. La actividad de seguimiento y control se llevará a efecto mediante **Planes Anuales de Seguimiento y Control**, que podría contener capítulos o actuaciones concretas que tendrán una continuidad en el tiempo mediante su reiteración en los planes anuales subsiguientes.

Los planes anuales serán aprobados por el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo, y deberán contener los criterios de actuación a seguir durante las actuaciones de visita e inspección y la descripción de las acciones a realizar por ámbitos territoriales y sectoriales / intersectoriales.

Esas acciones serán el resultado consolidado de las solicitudes y propuestas que se articulen mediante tres mecanismos:

- Las propuestas de intervención que elevará cada Comisión Paritaria para su ámbito, de forma argumentada y buscando obtener un muestreo representativo de sus acciones formativas, según su metodología, colectivos afectados o ejecución territorial.
- Las propuestas de intervención que formule motivadamente la Fundación para la Formación en el Trabajo, a la vista de las características y actuaciones observadas por sus servicios en los distintos proveedores y entidades de formación.
- Las denuncias y quejas, nunca de forma anónima, que se efectúen por parte de organizaciones sociales, a través de los órganos de gobernanza del sistema y de sus representantes en las Comisiones Paritarias, así como por los propios trabajadores o empresas.

Para ello, la Fundación para la Formación en el Trabajo habilitará un “buzón” o canal de denuncias que gestionará internamente, al objeto de su ordenación, sistematización y cuantificación estadística.

Todo ello, sin perjuicio de las actuaciones de oficio que puedan realizar tanto la Fiscalía como los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado ante los casos presuntamente delictivos que puedan producirse.

- D. Las intervenciones que se incluyan en el **Plan Anual de Seguimiento y Control** podrán materializarse mediante cuatro tipo de actuaciones diferentes aunque complementarias:
- **Actuaciones in situ**, que comprenderán el seguimiento de la actividad formativa en el lugar de su impartición durante la realización de la misma, a través de evidencias físicas y testimonios recabados mediante entrevistas a los responsables de formación, alumnos, formadores, empresarios, organizadores de la formación, etc., con el fin, no sólo de verificar la ejecución de la formación en los términos que se determine, sino de obtener toda aquella información que permita detectar las dificultades en la utilización del sistema, evolución de los costes, etc.
 - **Actuaciones ex post**, se realizarán una vez finalizada la ejecución de las acciones formativas a través de evidencias físicas y testimoniales.
 - Asimismo, se podrán realizar otras **actuaciones de control complementarias** que se consideren necesarias como pueden ser entrevistas telefónicas a los alumnos, auditorías a entidades de formación y acciones formativas, circularización de alumnos y proveedores, etc.
 - Por último, se podrán realizar **actuaciones concretas y específicas** de seguimiento y control a raíz de las denuncias recibidas o de la existencia de indicios de fraude o irregularidades en la ejecución de la actividad formativa.

- E. Debe **racionalizarse el régimen sancionador** introducido por la Ley 30/2015 en 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, que ha partido de la desconfianza total sobre los usuarios del sistema.

5.6.2. Evaluación del aprendizaje, aplicabilidad e impacto

La mejora de la **calidad** del sistema europeo de formación constituye un objetivo fundamental de la estrategia de Europa para convertirse en una economía inteligente, sostenible e integradora para 2020, es por ello, por lo que los Estados miembros deben desarrollar e implantar mecanismos de garantía de la calidad estrechamente relacionados con su contexto social, económico o político, ayudando a las escuelas y a los centros de formación profesional a convertirse en organizaciones de aprendizaje en las que la mejora de la calidad es continua³².

En nuestro ámbito, la evaluación de la formación debe ser un elemento necesario para garantizar la calidad de la misma.

Partiendo de este principio, proponemos que el nuevo sistema tenga como uno de los pilares básicos la **evaluación** de la formación impartida. El sistema no puede centrarse sólo en formar sino también debe ser exigente para conocer los resultados e identificar los beneficios que el sistema de Formación Profesional en el Trabajo genera en el mercado laboral.

Para lograr este objetivo proponemos tres niveles de evaluación: uno general sobre la totalidad de la formación

32 "Evaluación para mejorar los resultados de los alumnos: Mensajes para las políticas de garantía de la calidad". CEDEFOP.

financiada por la Fundación Nacional, un segundo nivel, donde diferenciamos entre las distintas iniciativas y otro para la formación impartida en el ámbito de las distintas Administraciones Públicas.

- **Primer nivel**

Proponemos que la Fundación Nacional para la Formación en el Trabajo cuente con un **Plan anual de evaluación de la calidad, impacto, eficacia y eficiencia**, que, valore: si la formación impartida se está llevando a cabo con los elementos correctos, la adecuación de las acciones a las necesidades del mercado laboral, el impacto de la formación impartida en el mantenimiento del empleo, la actualización de conocimientos, mejora de competitividad de las empresas y la eficacia del sistema.

La eficiencia y calidad del sistema deben medirse en función del cumplimiento de los objetivos y de los recursos financieros destinados al mismo.

Se realizará una evaluación multiagente donde participarán los alumnos y expertos en evaluación, y tendrán un papel fundamental las Comisiones Paritarias Sectoriales, que elaborarán informes con los datos obtenidos sobre la formación impartida en su sector, donde se tenga en cuenta si la formación ha dado respuesta a las necesidades detectadas, si se han utilizado los medios adecuado para lograr los fines y realizarán propuestas de mejora para futuras convocatorias.

Las Comunidades Autónomas deberán elaborar planes en sus ámbitos correspondientes para la formación de desempleados que se ha impartido en su territorio, dando traslado de ellos a la Comisión Estatal.

- **Segundo nivel**

Diferenciaremos entre las distintas iniciativas:

- **Formación de las empresas**

- Serán las propias empresas quienes deberán determinar si la formación recibida ha resultado útil a sus requerimientos de productividad y competitividad y a las necesidades de mejora de la empleabilidad. En cualquier caso utilizarán un cuestionario de satisfacción para el alumno que tendrá que elaborarse para responder a los parámetros del nuevo sistema.

- **Formación abierta**

- Cada una de las entidades responsables de ejecutar los planes de Formación Profesional para el Empleo deberá disponer de una evaluación de la calidad de la formación impartida en la que aparezcan, al menos, los siguientes aspectos;

- **Satisfacción del participante con la formación**, a través de un cuestionario que, en sus aspectos básicos, será común a todo el sistema de formación de ocupados.
 - **Logro de los objetivos de aplicabilidad e impacto**, por los medios que se consideren adecuados.
 - **Coherencia pedagógica del proceso de formación**, donde se revise si los medios han sido los adecuados para la impartición de la formación.

- **Tercer nivel**

- La formación organizada o impartida en el ámbito de las administraciones públicas (desempleados, funcionarios, etc.), deberá evaluarse por entidades independientes, incluyendo entre los parámetros de medición o evaluación, que dichas entidades técnicamente consideren necesarios, aquellos otros parámetros mínimos que acuerden

los órganos de gobernanza social del sistema, con participación de los Interlocutores Sociales.

Se pretende con ello, dotar al sistema de más transparencia y objetividad en la evaluación de resultados, también en la formación que se gestiona o imparte desde el ámbito público.

Respecto de la medición del impacto que sobre las personas y empresas produce la formación impartida, se deberán aplicar instrumentos que permitan valorar la coherencia de la formación y su adecuación a las necesidades de formación; medir las competencias alcanzadas por los participantes al finalizar la formación; determinar el grado en que los participantes transfieren o aplican a su puesto de trabajo, los aprendizajes alcanzados con la formación y cuantificar las repercusiones que la formación tiene en términos cuantitativos o de inversión al objeto de descubrir la rentabilidad económica de la formación.

A estos efectos, deberían realizarse evaluaciones por muestreo no aleatorio con intervención directa de las Comisiones Paritarias.

ANEXO I Desglose de la cuota de Formación Profesional y su aplicación

I ANFC				
	1993	1994	1995	1996
Cuota de Formación Profesional	776.403.225,01	766.218.735,35	774.914.093,74	1.048.844.667,22
Distribución de los Fondos para Ocupados				
Oferta Estatal	56.001.706,87	180.241.126,06	310.646.328,42	310.646.328,42
PIF		516.269,40	1.501.328,24	1.423.797,68
Acciones Complementarias			37.715.312,59	48.332.191,41
Formación Continua País Vasco (HOBETUZ)				
FC Admon Pública INAP			30.050.605,22	37.863.762,58
Contratos de Aprendizaje			13.530.946,11	29.291.647,13
Total Fondos Aplicados	56.001.706,87	180.757.395,45	393.444.520,57	427.557.727,22

II ANFC				
	1997	1998	1999	2000
Cuota de Formación Profesional	986.182.186,72	925.756.974,74	1.005.890.880,24	1.083.869.195,72
Distribución de los Fondos para Ocupados				
Oferta Estatal	432.988.284,10	378.019.179,59	439.940.860,41	543.892.917,67
PIF	12.020.242,09	1.803.036,31	1.803.036,31	13.222.266,30
Acciones Complementarias	44.474.895,72	48.080.96,35	36.060.726,26	36.060.726,26
Formación Continua País Vasco (HOBETUZ)	7.813.157,36	9.015.181,57	9.315.687,62	9.315.687,62
FC Admon Pública INAP	42.070.847,31	45.134.957,94	48.966.815,12	52.817.917,37
Contratos de Aprendizaje	30.050.605,22	12.585.193,47	53.490.077,29	53.490.077,29
Total Fondos Aplicados	569.418.031,80	494.638.517,23	589.577.203,01	708.799.592,51

III ANFC				
	2001	2002	2003	2004
Cuota de Formación Profesional	1.150.509.736,40	1.282.307.082,00	1.391.383.900,00	1.408.000.000,00
Distribución de los Fondos para Ocupados				
Oferta Estatal	680.654.069,00	623.244.477,00	630.291.946,00	375.820.000,00
Oferta Autonómica				135.000.000,00
Bonificaciones				267.346.822,00
PIF	13.486.711,00	6.010.121,00	6.000.000,00	
Acciones Complementarias	56.087.351,10	61.068.880,00	19.250.000,00	
Formación Continua País Vasco (HOBETUZ)	9.502.001,37	9.694.325,00	9.888.212,00	
FC Admon Pública INAP	56.087.351,10	61.068.880,00	64.753.340,00	68.640.000,00
Contratos de Aprendizaje	12.020.242,00	3.005.061,00		
Total Fondos Aplicados	827.837.726,19	764.091.744,00	730.183.498,00	846.806.822,00

III ANFC		
	2005	2006
Cuota de Formación Profesional	1.592.295.350,00	1.688.000.000,00
Distribución de los Fondos para Ocupados		
INAP	93.149.280,00	108.876.000,00
Bonificaciones	394.000.000,00	372.526.560,00
Oferta Estatal y Acciones Complementarias	339.000.000,00	387.991.180,00
Oferta Autonómica	339.000.000,00	387.991.180,00
Total Fondos Aplicados	1.165.149.280,00	1.257.384.920,00

IV ANFC				
	2007	2008	2009	2010
Cuota de Formación Profesional	1.783.000.000,00	1.975.000.000,00	2.173.000.000,00	2.153.000.000,00
Distribución de los Fondos para Ocupados				
INAP	115.003.500,00	127.387.500,00	140.158.500,00	138.868.500,00
Bonificaciones	354.168.676,00	431.383.960,00	507.820.370,00	507.820.370,00
Oferta Estatal y Acciones Complementarias	399.387.777,00	387.824.240,00	408.471.130,00	428.615.430,00
Oferta Autónoma	399.387.777,00	387.824.240,00	408.471.130,00	428.615.430,00
Total Fondos Aplicados	1.267.947.730,00	1.360.419.940,00	1.464.655.180,00	1.503.919.730,00

	2011	2012	2013	2014
Cuota de Formación Profesional	1.979.778.300,00	1.880.000.000,00	1.860.000.000,00	1.777.650.000,00
Distribución de los Fondos para Ocupados				
INAP	127.695.700,00	60.693.190,00	53.756.830,00	51.376.790,00
Bonificaciones	507.820.370,00	560.000.000,00	575.000.000,00	580.000.000,00
Oferta Estatal y Acciones Complementarias	412.747.710,00	184.281.160,00	181.351.090,00	181.351.090,00
Oferta Autónoma	332.315.620,00	113.896.970,00	112.096.970,00	107.170.810,00
Total Fondos Aplicados	1.380.579.400,00	918.871.320,00	922.204.890,00	919.898.690,00

	2015	2016
Cuota de Formación Profesional	1.848.392.650,00	1.904.641.010,00
Distribución de los Fondos para Ocupados		
INAP	53.421.360,00	55.047.020,00
Bonificaciones	605.000.000,00	610.000.000,00
Oferta Estatal y Acciones Complementarias	188.568.860,00	194.301.350,00
Oferta Autónoma	111.400.510,00	114.787.090,00
Total Fondos Aplicados	958.390.730,00	974.135.460,00

TOTAL CUOTA FP 1993-2016	35.215.037.987,14
TOTAL IMPORTE RETORNADO PARA FORMACION OCUPADOS 1993-2016	20.682.671.754,86
% RETORNADO SOBRE COTIZADO 1993-2016	58,73%

Fuente: Memorias Anuales de FORCEM y Fundación Tripartita para la formación en el Empleo.
Elaboración propia.

Anexo II Comparativa de los modelos de Formación Profesional: En el trabajo, En Transición y Para el Empleo

Aspectos Clave	Formación Profesional EN EL TRABAJO
1. Objetivos	Actualizar y desarrollar las competencias de los trabajadores ocupados.
2. Ámbito	Ámbito Laboral, de negociación colectiva y de autonomía de las partes.
3. Competencia	Competencia Estatal.
4. Formación	Formación específica, en competencias profesionales.
5. Financiación	Financiación Privada: se financia mediante la cuota de formación profesional, aportada por Empresas y trabajadores (corresponsables).
6. Gobernanza	Este sistema estará Gobernado por una Fundación, entidad constituida principalmente por los interlocutores Sociales en el marco de la negociación colectiva o del diálogo social.

Aspectos Clave	Formación Profesional EN TRANSICIÓN
1. Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> Actualizar y desarrollar las competencias de los trabajadores ocupados. Incrementar la cualificación básica inicial. Facilitar la transición al empleo y reducir el empleo juvenil. Gestionar las transiciones y ofrecer nuevas oportunidades a las personas sin empleo.
2. Ámbito	Ámbito Público-Privado.
3. Competencia	Competencia Estatal.
4. Formación	Formación vinculada a los Contratos para la Formación y el Aprendizaje. Formación con compromiso de contratación. Formación Profesional Dual.
5. Financiación	Financiación Público-Privada: se financia por el Estado (bonificaciones), las Empresas (pago de salarios durante formación) y los trabajadores (corresponsables).
6. Gobernanza	Este sistema estará Gobernado por el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo, cuatripartito y paritario (AGE, CCAA, Patronales y Sindicatos).

Aspectos Clave	Formación Profesional PARA EL EMPLEO
1. Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> Incrementar la cualificación básica inicial. Facilitar la transición al empleo y reducir el empleo juvenil. Gestionar las transiciones y ofrecer nuevas oportunidades a las personas sin empleo.
2. Ámbito	Ámbito público de Políticas Activas de Empleo.
3. Competencia	Competencia Autonómica (principalmente).
4. Formación	Formación genética, incluyendo la inicial.
5. Financiación	Financiación Pública: se financia mediante aportación del Estado y de los trabajadores (corresponsabilidad)
6. Gobernanza	Este sistema estará Gobernado por el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo, cuatripartito y paritario (AGE, CCAA, Patronales y Sindicatos)

ceoe

CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE
ORGANIZACIONES EMPRESARIALES