

FORMACIÓN PROFESIONAL Y POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

J. Eduardo López Ahumada*
Universidad de Alcalá

SUMARIO: 1. Introducción. 2. La conexión del sistema de formación profesional con las políticas activas de empleo. 3. Una nueva concepción de la formación profesional impulsada por la Unión Europea: formación y creación de empleo. 4. La concepción educativa y profesionalizante de la formación profesional: el aprendizaje a lo largo de la vida. 5. La evolución del sistema de formación profesional orientada a la mejora del empleo. 6. El principio de sistema único de la formación profesional para el empleo. 7. Diálogo social, negociación colectiva y financiación de la formación profesional. 8. La importancia del ámbito competencial de las Comunidades Autónomas en el desarrollo de las políticas activas de empleo ligadas a la formación profesional. 9. Conclusiones.

1. INTRODUCCIÓN

La formación profesional se presenta como una prioridad estratégica desde el punto de vista de la política de empleo, siendo necesaria para el desarrollo del derecho y del deber de trabajar de los trabajadores. Efectivamente, la promoción de la formación juega un papel especial en el desarrollo económico y social del país. La formación profesional tiene una importante vertiente orientada al empleo. Se trata de abordar el desarrollo de la formación profesional como una política activa de empleo. No cabe duda de que en una situación económica y social como la actual, marcada por la incertidumbre y la necesidad de recuperación económica, la formación es un valor necesario para propiciar la mejora de la productividad y la competitividad de las empresas, favoreciendo la empleabilidad de los trabajadores.

2. LA CONEXIÓN DEL SISTEMA DE FORMACIÓN PROFESIONAL CON LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

La promoción del empleo está estrechamente ligada a los programas y políticas sociales. Más allá de las propias políticas de empleo, la creación de puestos de trabajo depende de que la economía genere oportunidades para las empresas y para la ocupación de las personas, garantizando un proyecto de vida sostenible en beneficio de la inclusión y la cohesión social¹. El desarrollo de las políticas de formación profesional, teniendo en cuenta la política activa de empleo, supone avanzar en términos de inclusión social, evitando la precarización y la exclusión de los colectivos especialmente perjudicados en el mercado de trabajo. De este modo, esta relación entre formación y política de empleo reafirma la satisfacción del derecho al trabajo y la búsqueda de un mercado laboral más inclusivo y justo. No cabe duda de que cada vez es más necesario vincular las políticas activas de empleo y las políticas pasivas, así como las políticas sociales. De

* Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Alcalá. Académico Correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España. Investigador principal de la línea de investigación estable en Relaciones Laborales y Protección Social del Instituto Universitario de Investigación en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Alcalá (IELAT). Investigador titular del IELAT en las líneas de Derecho y de Relaciones Laborales-Protección Social. Responsable del programa de doctorado de América Latina y Unión Europea en el contexto internacional de la Universidad de Alcalá.

¹ En relación a la dimensión social de la formación profesional, desde la perspectiva de la creación de empleo. Vid. SERVAIS, J.M., "El Derecho Internacional del empleo frente a la crisis", en *Temas Laborales*, núm. 126, 2014, pp. 13-46.

este modo, se pueden ofrecer oportunidades a los colectivos más desfavorecidos en el mercado de trabajo. Sin duda, esta estrategia no es solamente una visión de índole laboral, sino que también tiene una importante vertiente desde el punto de vista de la redistribución de la riqueza. De ahí que el desarrollo de la formación profesional ligada al empleo tenga evidentemente una visión de integración y de cohesión social, máxime cuando este fin se persigue desde la perspectiva del fomento de la igualdad de oportunidades.

La formación profesional se manifiesta como un ámbito esencial en el desarrollo de las políticas activas de empleo. Esta estrecha relación se encuentra presente en la propia Constitución (art. 40.2 CE), así como en relación a la estrategia española de apoyo activo al empleo, como prevé el art. 12.4 de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo (LE). En concreto, dicho precepto aborda la estrategia de apoyo a activo al empleo articulada especialmente en materia de formación profesional en el eje 2 [art. 12.4.a) LE], relativo a la formación, como objetivo de las políticas de activación para el empleo, orientado a los servicios y a los programas desarrollados por los servicios públicos de empleo². La estrategia de formación profesional es básica en el desarrollo de las políticas activas de empleo. De este modo, junto a los servicios y programas de empleo y mecanismos de orientación, se hace referencia expresa a la formación profesional para el empleo (art. 36 LE). Este es un enfoque de la formación profesional dirigido a mejorar las posibilidades de las personas desempleadas de acceder al empleo, así como al interés de desarrollar iniciativas orientadas al mantenimiento del empleo y a la promoción profesional de las personas ocupadas.

Existe una estrecha relación entre formación profesional y políticas activas de empleo. Esta relación es esencial para combatir el desempleo y generar actividad laboral, riqueza y desarrollo. Ciertamente, la reducción del desempleo está directamente ligada a la mejora de la empleabilidad de las personas³. Precisamente, la finalidad de los programas de formación es la reducción del desempleo, especialmente de larga duración, incrementando la adaptación de los desempleados a las exigencias del mercado de trabajo⁴. Conviene señalar que la relación entre formación profesional y políticas de empleo no suelen combinarse formalmente ni en la legislación, ni en la ejecución de los objetivos estratégicos de empleo. Sin embargo, se trata de una combinación necesaria, máxime ante el contexto actual en el que todavía no se ha recuperado el volumen de empleo previo a la crisis de 2008. En el contexto actual de incertidumbre económica y en una fase de postpandemia, pasados los efectos perniciosos de la pandemia del Covid-19, se precisa un avance significativo en la creación de empleo. Se viene indicando desde el punto de vista de la Unión Europea, que el objetivo de la creación de empleo requiere una auténtica revolución en el ámbito de las capacidades y de la formación. Este planteamiento permite a las personas garantizar su empleabilidad ante las transiciones inherentes a la digitalización y al desafío de la sostenibilidad ecológica. Se trata de elementos clave para propiciar el desarrollo y la recuperación tras un período prolongado de crisis económicas concatenadas, que tienen su inicio allá en el año 2008. Sin duda, las crisis recurrentes y cada vez más intensas y duraderas inciden en

² En concreto, dicho eje 4 se refiere a “las actuaciones de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral, dirigidas al aprendizaje, formación, recualificación o reciclaje profesional y de formación en alternancia con la actividad laboral, incluidos los programas públicos de empleo y formación, que permitan al beneficiario adquirir competencias o mejorar su experiencia profesional, para mejorar su cualificación y facilitar su inserción laboral”.

³ Desde la perspectiva del desarrollo de la empleabilidad de las personas trabajadoras, como derecho ligado al propio contrato de trabajo. Vid. DÍAZ AZNARTE, M^a., “La formación profesional como derecho del trabajador subordinado al fomento de la empleabilidad”, en *La política y el derecho del empleo en la nueva sociedad del trabajo: Liber amicorum en honor de la profesora Rosa Quesada Segura*, Junta de Andalucía, Sevilla, 2016, pp. 623-640.

⁴ La formación profesional juega un papel central en relación al desarrollo de una oferta adecuada de empleo en consonancia con las demandas del mercado de trabajo. Vid. CALVO VÉRGEZ, J., “El papel de la formación en el mercado laboral español. La proyección de la llamada FP Dual”, en *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 3, 2020 (BIB 2020\8834).

el desempleo y especialmente en los colectivos más vulnerables, como son los jóvenes y las mujeres. La estrategia de vincular la formación con los objetivos de las políticas activas de empleo es crucial. En este sentido, se debe primar un enfoque orientado a recuperar la calidad, así como la atención especializada en materia de orientación, que sin duda es una forma de asistencia al acceso al empleo.

La conexión de la formación profesional y las políticas activas de empleo se refleja asimismo en el sistema de recuperación económica y protección laboral durante la pandemia y postpandemia. Se ha promovido el desarrollo de la formación profesional como un instrumento para ayudar a las personas a mejorar su empleabilidad, obligando a las empresas a que recurran a los expedientes de regulación temporal de empleo por causa ligada a la pandemia, y acceder con ello a exenciones en las cotizaciones sociales, a la necesidad de desarrollar acciones formativas para sus empleados afectados por esos expedientes de regulación de empleo temporal. De este modo, nos encontramos ante un mecanismo que permite tener en cuenta las necesidades de formación de las empresas y de los trabajadores, orientando especialmente el esfuerzo a la recualificación y a la adquisición de las competencias digitales⁵. Se trata de medidas de formación que tendrán que desarrollarse en el ámbito de esos expedientes de regulación de empleo temporal durante la reducción de jornada o la suspensión de los contratos de trabajo. Estamos, pues, ante un modelo que intenta incentivar el recurso a esas medidas de regulación de empleo, siempre que se unan a la formación profesional y a la protección social⁶.

Las políticas activas de empleo no crean por sí solas puestos de trabajo, pero evidentemente se presentan como un instrumento esencial para la mejora de la empleabilidad de las personas trabajadoras. Dicha creación de empleo debe permitir mejorar la calidad del trabajo y la competitividad empresarial. Desde esta perspectiva, las políticas activas de empleo orientadas en clave de formación profesional reducen los datos de desempleo y, por otro lado, permiten aumentar la competitividad centrada en las personas. Ello supone apostar por la cualificación profesional de las personas y por la formación como presupuestos de promoción personal, dejando de lado la visión de conseguir un mayor margen económico empresarial ligado al deterioro de las condiciones de trabajo. La mejora de la formación profesional, tanto inicial, como permanente, necesita de profundos cambios. Se precisa estimular la formación desde el punto de vista de la política de empleo. Se trata de un objetivo esencial para facilitar la inserción y la reinserción profesional en el mercado de trabajo⁷.

Por todo ello, las políticas activas de empleo deben de considerarse en su faceta formativa las profundas transformaciones sociales que se están produciendo en nuestro país. En concreto, es preciso destacar el envejecimiento y la tendencia acusada de despoblación de las zonas rurales. Sin duda, todo ello afecta igualmente al desempleo, produciéndose un aumento progresivo del paro estructural y de larga duración. En este objetivo debe tenerse especialmente en cuenta a las

⁵ La necesidad de mejorar la empleabilidad de las personas trabajadoras se convierte en un auténtico reto de la sociedad, en atención a los retos de la tecnología y del avance de la sociedad de la información y la digitalización de los procesos productivos. Se trata de un desafío que reside en incorporar al conjunto de la población a la denominada sociedad de la información y al proceso general de digitalización económica y productiva. Por ello, es necesario buscar la adaptación de los trabajadores al ámbito de la innovación tecnológica de forma transversal, en todos los sectores económicos, procediendo a la revisión de las cualificaciones tradicionales y revisando con ello la formación para el empleo.

⁶ Estos mecanismos red de flexibilidad y estabilidad de empleo se han configurado de forma paralela a los expedientes de regulación de empleo temporales previstos con carácter general. Téngase en cuenta el RD-Ley 18/2021, de 28 de septiembre, de medidas urgentes para la protección del empleo, la recuperación económica y la mejora del mercado de trabajo.

⁷ Vid. MONEREO PÉREZ, J.L y MORENO VIDA, M.N., “Las políticas de formación profesional: su centralidad para el derecho al trabajo decente y la inclusión social”, en *Temas Laborales*, núm. 160, 2021, p. 99.

mujeres y a los jóvenes, a quienes les afecta especialmente las condiciones de precariedad y de temporalidad⁸.

La conexión entre formación profesional y política activa de empleo requiere de una revitalización del contrato social. Este planteamiento llama al diálogo social entre los gobiernos y los agentes sociales. Se trata, en definitiva, de garantizar un modelo centrado en las necesidades de empleo de las personas en consonancia con la incertidumbre presente en el futuro del trabajo. Ello implica la necesidad de invertir en potenciar las capacidades de las personas, permitiendo con ello hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a un aprendizaje a lo largo de la vida, que les permita adquirir las competencias profesionales, perfeccionarlas y reciclarse en última instancia desde el punto de vista profesional. Evidentemente, en este desafío cobra especial significado la vertiente financiera, debiendo asegurarse mecanismos adecuados de financiación de la formación profesional⁹.

No cabe duda de que la formación orientada al empleo es un instrumento potentísimo que aumenta la competitividad de las empresas y conforma una oferta de trabajo que contribuye al desarrollo del mercado laboral. Por ello, la política de empleo basada en la formación profesional debe tener como presupuesto la necesaria estabilidad en el empleo y la mejora de las condiciones laborales, puesto que en caso contrario los esfuerzos realizados desde el punto de vista de la financiación de la formación profesional tendrían un resultado ciertamente infructuoso, con la consiguiente pérdida de recursos orientados hacia la consecución de dicho fin. Ciertamente, previo a la propia política de formación profesional, gravita siempre la propia realidad sociolaboral, que se caracteriza por las elevadas tasas de precariedad y por la temporalidad, así como por la profunda segmentación del mercado de trabajo y por la rotación laboral¹⁰. Se trata de caracteres perniciosos de nuestro mercado de trabajo y de un modelo de relaciones laborales especialmente afectado por la incertidumbre y por la crisis económica, que se proyecta inevitablemente en el empleo¹¹.

⁸ Sobre la consecución de mejora cualitativas en la mejora de las condiciones de trabajo ligadas al desarrollo de las políticas de empleo. Vid. ESCUDERO RODRÍGUEZ, R., “Política de empleo y formación profesional”, en *Lecciones de Derecho Social de la Unión Europea*, Nogueira Guastavino, M. – Fontinopoulou Basurko, O. – Miranda Boto, J.M^a. (Dir.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pp. 270-271. ALAMEDA CASTILLO, M^a.T., “Empleo y formación: la instrumentalización de la formación profesional al servicio de la política de empleo”, en *Empleo y mercado de trabajo: nuevas demandas, nuevas políticas, nuevos derechos*, 23^a Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales, 2004, Jaén, Editorial Mergablum, 2005, pp. 280-281.

⁹ Desde la perspectiva de la relación entre formación profesional y política activa de empleo, fomentando la capacitación de las personas como inversión. Vid. MONEREO PÉREZ, J.L., *La política de empleo como instrumento para la lucha contra la precariedad laboral*, Bomarzo, Albacete, 2011. RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M., “La política de formación profesional”, en AA.VV., *Derecho Social de la Unión Europea. Aplicación por el Tribunal de Justicia. Francis Lefebvre-FIDE*, Madrid, 2018, pp. 811-ss. FERNÁNDEZ BERNAT, J.A.: “La formación profesional”, en *Las políticas activas de empleo: Configuración y estudio de su regulación jurídica e institucional*, Monereo Pérez, J.L., Fernández Bernat, J.A. y López Insua, B. (Dir. y Coords.), Thomson Reuters-Aranzadi, Navarra, 2016, pp. 849-ss.

¹⁰ Ciertamente la segmentación del mercado de trabajo incide negativamente en las acciones de formación y aprendizaje permanente. Se necesita de un marco estable de relaciones laborales. Las estrategias de formación y aprendizaje permanente no guardan relación de congruencia con el modelo de trabajo poco cualificado, con altas dosis de temporalidad o con una presencia acusada del trabajo independiente. Precisamente, esos son los colectivos más desfavorecidos en el mercado de trabajo, generalmente por la falta de inversión en formación. Por ello, generalmente los trabajadores que encuentran un beneficio directo en la formación suelen ser profesionales cualificados o altamente cualificados, que gozan de relaciones de trabajo estables.

¹¹ Efectivamente, no se puede relegar todo a una concepción omnicomprensiva del capital humano, en la medida en que a través de la formación se pueda cambiar la realidad laboral y concebir la empleabilidad a través de la capacitación, como una única herramienta de cambio en el mercado de trabajo. Vid. MOLINA NAVARRETE, C., “A más formación, más empleo y de mayor calidad: ¿Una ecuación correcta?”, en *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, núm. 386, 2015, p. 12.

Desde esta perspectiva, la relación entre formación profesional y las políticas activas de empleo refuerza la protección de las personas trabajadoras en las transiciones profesionales. La formación profesional enfocada al empleo viene a mejorar la empleabilidad de las personas trabajadoras, permitiendo la adecuación, la readaptación o la adquisición de nuevos conocimientos, la adaptación a las necesidades del mercado laboral y de las empresas. En ese sentido, se ha recurrido al sistema de formación profesional para el empleo, considerando la necesidad de fomentar entre las empresas y los trabajadores, tanto ocupados, como desocupados, el desarrollo de una formación orientada al desarrollo personal y profesional de las personas trabajadoras. Igualmente, la formación profesional orientada al empleo configura un ámbito de protección profesional de las personas trabajadoras. Esta protección reforzada se basa en la delimitando de un ámbito competencial de las personas trabajadoras, fijando límites a la clasificación profesional, a la modificación del contrato de trabajo o incluso al recurso al despido por falta de la adaptación o ineptitud sobrevenida.

3. UNA NUEVA CONCEPCIÓN DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL IMPULSADA POR LA UNIÓN EUROPEA: FORMACIÓN Y CREACION DE EMPLEO

En el Derecho Social Europeo, la formación personal se configura como un derecho social dentro del Pilar europeo de derechos sociales¹². En este sentido, debemos contextualizar dicho objetivo en el plan de acción del pilar europeo de derechos sociales de 2021¹³. En este plan de acción se han contemplado tres objetivos de la Unión Europea para 2030, que se refieren a los desafíos del empleo, la protección social y las capacidades. Asimismo, debemos destacar la especial importancia de la agenda europea de capacidades de 2020. En la Unión Europea, se fomenta la formación profesional como premisa necesaria para que los sistemas de trabajo y de protección social sean justos y sostenibles. Ello es una garantía básica desde la perspectiva del principio de igualdad de oportunidades en el acceso al mercado de trabajo¹⁴.

En este punto, el pilar número uno, relativo a la educación, la formación y el aprendizaje permanente, es de especial relevancia en la materia. Se reconoce el derecho a la educación, a la formación y al aprendizaje inclusivos y de calidad. Se trata de un derecho orientado a mantener y adquirir las capacidades, que permitan a las personas participar de forma plena en la sociedad y poder gestionar con éxito las transiciones en el mercado de trabajo. Del mismo modo, el pilar número cuatro hace referencia al apoyo activo para el empleo. Se reconoce el derecho a recibir asistencia personalizada, a fin de mejorar las perspectivas personales de cara al empleo subordinado o por cuenta propia. Este planteamiento incluye el derecho a recibir ayuda en la búsqueda de empleo, la formación y el reciclaje¹⁵.

Desde la perspectiva de la Unión Europea, la formación profesional tiene un importante papel desde el punto de vista del estímulo del empleo, debido a las importantes transformaciones que se están produciendo en el mundo del trabajo. Existe una relación consustancial entre los

¹² Véase el Pilar Europeo de Derechos Sociales, adoptado en virtud de la resolución del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, en la cumbre de Gotemburgo, el 17 de noviembre de 2017.

¹³ Vid. Plan de acción del Pilar Europeo de Derechos sociales, aprobado por la Comisión Europea, el 4 de marzo de 2021.

¹⁴ Vid. Comisión Europea, Recomendación UE 2017/761 de la Comisión, de 26 de abril de 2017, sobre el pilar europeo de derechos sociales, L 113/56, Diario Oficial de la Unión Europea, de 29 de abril de 2017. Comisión Europea, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales, COM(2021) 102 final, Bruselas, 4 de marzo de 2021.

¹⁵ Vid. GORELLI HERNÁNDEZ, J., “Derecho a la formación profesional. Art. 9 de la Carta Social Europea”, en *La garantía multinivel de los Derechos Fundamentales en el Consejo de Europa*, Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.), Editorial Comares, Granada, 2017, pp. 571-ss.

cambios tecnológicos y la propia evolución de los sistemas de capacitación y de formación profesional. Ambas dimensiones tienen un papel central en el propio desarrollo económico y social de los países europeos. Desde las instituciones europeas se ha insistido en la necesidad de aprovechar la doble transición verde y digital, considerando las nuevas posibilidades que ofrece el desarrollo de la inteligencia artificial y de la robótica. Todo ello debe propiciar un importante avance en clave de desarrollo y consolidación de una economía más eficiente en el uso de los recursos. Sin duda, este planteamiento viene a beneficiar las posibilidades de creación de empleo en el mercado de trabajo europeo¹⁶.

La Unión Europea demanda una evolución hacia una economía que se base más en el conocimiento y que sea más competitiva y dinámica. Ello debe traducirse en el fomento de los nuevos empleos, que permita crear puestos de trabajo y un aumento de la competitividad¹⁷. Las posibilidades de transición al mercado de trabajo son más sencillas si se incrementan el grado de cualificación académica, desde el punto de vista de la encuesta de transición educativo-formativa e inserción laboral y de la propia encuesta de fuerza de trabajo de la Unión Europea de Eurostat. Es esencial la mejora de la empleabilidad de los trabajadores gracias a la formación profesional para el empleo, lo que apoya los planteamientos que impulsen la cualificación profesional.

La formación profesional se inserta en la propia política de empleo de la Unión Europea. El desarrollo de esta política se realiza a través del denominado método abierto de coordinación, que se ha ido potenciando con mayor intensidad y se ha conectado decididamente con las acciones propias de la estrategia europea de empleo, así como a través de las directrices plurianuales previstas a partir de la estrategia de Lisboa. Este desarrollo de las políticas europeas en materia de información profesional tuvo como referente la declaración de Copenhague de los ministros europeos de educación y formación profesional. En este proceso tuvo un protagonismo decidido la Comisión Europea, en la cumbre que se celebró los días 29 y 30 de noviembre de 2002 y que se revisó posteriormente el 14 de diciembre de 2004. En esta cumbre se llegó al acuerdo institucional desarrollar una política basada en objetivos comunes y directrices sobre modelos y acciones en forma de buenas prácticas en relación a la formación profesional. El actual modelo de formación profesional y su conexión con la política de empleo en el ámbito de la Unión Europea está basada en esta estrategia. Actualmente, el desarrollo de la formación profesional en la Unión Europea se basa en un marco de objetivos comunes acordados, configurándose directrices y debates en el ámbito de la Unión Europea. De este modo, se ha podido consolidar importantes referentes, como son el marco europeo de cualificaciones profesionales, el sistema europeo de créditos para la educación y la formación profesional y el marco de referencia europeo de garantía de la calidad de la educación y la formación profesionales.

De igual modo, debemos destacar que el desarrollo de estas políticas de formación profesional en el ámbito europeo ha tenido como referente la tendencia hacia la flexibilidad en el empleo. Las políticas de flexiseguridad se han venido integrando con suma facilidad en las legislaciones y en los mercados de trabajo, precisamente en un contexto marcado por la transición

¹⁶ Ciertamente, las transiciones en el empleo determinan la necesidad de propiciar un cambio sin precedentes en los sistemas de capacitación y de formación profesional. Vid. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Agenda de capacidades europea para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia, COM(2020) 274 final, Bruselas, 2020.

¹⁷ Con carácter general, se advierte de la importancia de la formación frente a los cambios demográficos y a la necesidad de aprovechar el talento, teniendo en cuenta las nuevas oportunidades de empleo. A su vez, se tiene en cuenta la formación profesional como un instrumento esencial para impulsar la transición y la garantía de la recuperación socioeconómica en la postpandemia. Vid. Comisión Europea, Agenda de capacidades europea para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia de 2020, COM(2020) 274 final, Bruselas, 1 de julio de 2020.

en el mundo del trabajo. Con todo, la relación entre flexibilidad y seguridad supone el recurso de un concepto indeterminado, que ha tenido consecuencias perniciosas desde el punto de vista de la rebaja de los derechos laborales en clave de reducción de costes¹⁸. La concepción de la formación profesional desde la perspectiva de la flexiseguridad también puede permitir una importante acción con un enfoque transversal y permanente basado en el aprendizaje a lo largo de la vida¹⁹ y como medida para asegurar a las personas trabajadoras unas amplias habilidades y competencias profesionales. Realmente, se trata de un cambio evolutivo de la propia función protectora del Derecho del Trabajo²⁰, ya que se produce una transición desde la protección de los empleos hacia un nuevo marco que garantice la seguridad en el empleo a través de la capacitación profesional. Con todo, se trata de una concepción que no debe desactivar la propia función protectora del Derecho del Trabajo y la garantía del trabajo protegido y con derechos.

Este enfoque basado en el concepto de flexibilidad necesita de medidas activas de apoyo y de financiación de la formación profesional, asegurando un soporte para las personas trabajadoras, especialmente durante los períodos de transición en el empleo. Estas situaciones son sumamente difíciles y resulta especialmente importante acceder a la formación profesional. Desde el punto de vista de las políticas de empleo ha habido una profunda orientación de las acciones estratégicas hacia la adecuación de los desempleados a los puestos de trabajo disponibles, así como la mejora de las capacidades de las personas trabajadoras. En este sentido, la Unión Europea ha realizado una política orientada directamente a dar respuesta a las transformaciones de los mercados de trabajo, que se han caracterizado por la movilidad laboral y por las transiciones profesionales. En este sentido, la Comisión Europea ha destacado la importancia central que tienen los sistemas de protección social y los servicios públicos de empleo. Igualmente, como estamos indicando, la Comisión Europea ha trazado una línea de relación inseparable entre la formación profesional y las políticas activas de empleo²¹.

4. LA CONCEPCIÓN EDUCATIVA Y PROFESIONALIZANTE DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL: EL APRENDIZAJE A LO LARGO DE LA VIDA

¹⁸ Sobre la relación entre el concepto europeo de flexiseguridad y la política activa de empleo. Vid. GORELLI HERÁNDEZ, J.: “Crítica de la flexiseguridad”, en *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 16, 2013, pp. 79-ss.

¹⁹ Desde la perspectiva de análisis de la formación permanente desarrollada en el ámbito de la Unión Europea, es preciso remontarse al Libro Blanco sobre educación y formación de 1995. Vid. Comisión Europea, White Paper on Education and Training. Teaching and Learning. Towards the Learning Society, COM[95]590 final, Bruselas, 29 de noviembre de 1995.

²⁰ La noción de flexiseguridad ha propiciado una nueva concepción del Derecho del trabajo, que se ha impregnado en las distintas reformas laborales, que han venido a reformar los mercados de trabajo. Vid. MONEREO PÉREZ, J.L. Y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A., “El debate europeo sobre flexiseguridad en el trabajo (reflexiones en torno al Libro Verde de la Comisión de las Comunidades Europeas)”, en *Lan Harremanak-16* (2008-I), pp. 170-171. MONEREO PÉREZ, J.L., “La política europea de modernización del Derecho del Trabajo. La reforma social desde el garantismo flexible frente a la opción liberalizadora”, en *Revista de Derecho Social*, núm. 48, 2009, pp. 16-17. LABARCA, G., “Las reformas económicas y la formación para el trabajo”, en *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 30, 2002, p. 7.

²¹ De este modo, los servicios públicos de empleo y los sistemas de formación profesional están llamados a garantizar la permanente capacitación profesional de las personas trabajadoras, así como el desarrollo de sus carreras profesionales a través de la promoción en el empleo en base a la capacitación. Vid. Téngase en cuenta la Decisión del Consejo, de 7 de julio de 2009, sobre las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros (2009/536/CE). De igual modo, es importante en esta materia. Vid. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de Las Regiones, “Hacia los principios comunes de la flexiseguridad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad”, Comisión de las Comunidades Europeas [SEC (2007) 861-862], Libro Verde. Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI, Bruselas, 22.11.2006. COM (2006) 708 final.).

La formación profesional se configura en nuestro ordenamiento jurídico como un derecho fundamental de contenido social, que se encuentra presente tanto en los artículos 35 y 40 de la Constitución, así como directamente relacionado con el artículo 27 de la Constitución, relativo al derecho a la educación. La dimensión educativa de la formación profesional está cada vez más relacionada con las necesidades del mercado de trabajo. Este planteamiento está presente tanto en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación, así como en la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la formación profesional. Esta regulación reafirma la concepción de la formación no solo como un instrumento de desarrollo personal y social, sino como elemento esencial de empleabilidad de la persona y de cobertura de las necesidades del sistema productivo.

Por su parte, la Ley 30/2015 consideró la formación en el ámbito laboral como un ámbito formativo equiparado al educativo, con sus propias reglas de gestión y de actuación. Ello supone que la formación profesional no se conforma como un ámbito subordinado o incluido en un sistema autónomo en el ámbito del aprendizaje. Se sigue manteniendo la formación específica y propia del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), en el sentido de que las ofertas formativas también se pueden realizar desde la perspectiva del ámbito laboral. No obstante, se parte de un modelo en el que cabe diversidad de ofertas formativas, unas que pueden provenir del sistema educativo y otras del ámbito de la formación profesional, incluidas las que puedan provenir del SEPE o de las propias Comunidades Autónomas. Esta regulación tiene como presupuesto normativo el principio de sistema único de formación profesional²².

El objetivo ha sido avanzar hacia un sistema de formación profesional único, que comprenda la formación profesional del sistema educativo y la formación profesional para el empleo, siempre en conexión directa con el catálogo nacional de cualificaciones profesionales²³. Se trata de un enfoque ambicioso, que supone poner en conexión tanto la formación general de las personas como las necesidades de cualificación profesional en el mercado de trabajo. Desde el punto de vista competencial educativo, podemos destacar el plan estratégico de formación profesional del sistema educativo. En este sentido, se ha realizado una orientación de la formación académica en clave de desarrollo personal y social, mientras que la formación profesional tiene una conexión con el desempeño profesional y la cobertura de las necesidades productivas de las empresas. Con todo, se ha producido una aproximación de ambas dimensiones, acercando el contenido educativo y competencia laboral, que se requiere actualmente. El objetivo ha sido aproximar educación y empresa, guardando un equilibrio entre la enseñanza y la formación profesionalizante²⁴.

Es especialmente importante destacar la transición de la cualificación profesional a la competencia profesional. El término cualificaciones hace referencia a la expresión formal relativa a las habilidades profesionales de los trabajadores. Sin embargo, el concepto de competencias

²² Sobre el criterio de unicidad de las ofertas formativas en el sistema de formación profesional. Vid. CAMAS RODA, F., *La formación profesional en los ámbitos educativo y laboral. Análisis tras la LO 2/2006, de Educación y del RD 395/2007 de Formación Profesional para el Empleo*, Thomson Aranzadi, Madrid, 2006, pp. 19-20. Ibidem, “La nueva Ley de Formación Profesional: en búsqueda de la simbiosis entre lo educativo y lo laboral”, en *Trabajo y Derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, núm. 94, 2022.

²³ Vid. Ministerio de Educación y Formación Profesional, I Plan Estratégico de Formación Profesional del sistema educativo 2019-2022 (enero de 2020).

²⁴ En este sentido, debemos destacar el importante papel que juega la formación profesional en la propia ejecución del plan de recuperación y resiliencia, en el ámbito de los fondos next generations de la Unión Europea. Desde esta perspectiva, dicho plan actuación subraya la relación entre educación y conocimiento, unido a la formación continua y al desarrollo de las capacidades. Igualmente, este enfoque se encuentra tanto en el plan nacional de competencias digitales, así como en el plan estratégico de impulso de la formación profesional y la modernización y digitalización del sistema educativo.

comprende los conocimientos, las aptitudes profesionales y el saber hacer, aplicándose todo ello en un contexto específico. Estos conceptos de referencia ahora se contextualizan desde la perspectiva del denominado aprendizaje permanente, que comprende todas las actividades relativas al aprendizaje realizadas a lo largo de la vida, con vistas a desarrollar dichas competencias y cualificaciones profesionales²⁵. Se ha producido, pues, un salto cualitativo desde la cualificación profesional a la competencia orientada al desempeño de una actividad profesional. Se precisa poder acreditar oficialmente, en virtud de títulos, certificados y acreditaciones, dicha competencia profesional. Actualmente, prima el objetivo de acreditar estar en posesión de una competencia profesional. Estas competencias profesionales están orientadas a la adquisición de conocimientos y destrezas, que habiliten al ejercicio de una actividad profesional, no tanto desde la perspectiva del aprendizaje personal y social, sino desde el prisma del estándar del ejercicio profesional. Asimismo, dichas competencias profesionales delimitarán el diseño de las ofertas de empleo y de las actividades formativas.

En los últimos tiempos se ha consolidado la noción de la formación a lo largo de la vida, muy apegada a los cambios y transformaciones que se producen en el mundo del trabajo, tan sumamente cambiante. El objetivo es conseguir un sistema de formación profesional integral, buscando la propia coherencia del modelo de educación y de formación a lo largo de toda la vida. La concepción europea de la formación permanente a lo largo de la vida supone una transformación que afecta igualmente al ámbito de la formación profesional²⁶. El aprendizaje va a ser, por tanto, más frecuente y prolongado. Esta concepción obliga a replantear la formación, que en el ámbito de la formación profesional supone la necesidad de activar pasarelas y transiciones entre la formación y el trabajo²⁷. Estamos, pues, ante un aspecto central desde el punto de vista de la empleabilidad de las personas, que se refiere al fomento de una formación para el empleo de forma efectiva. Este enfoque supone favorecer la formación a lo largo de la vida, siendo este un objetivo dirigido tanto a las personas desempleadas, como a las actualmente ocupadas. Sin duda, la finalidad pretendida es mejorar la capacitación profesional y el desarrollo personal, apostando decididamente por la mejora de la empleabilidad de las personas trabajadoras. Esta apuesta por la empleabilidad debe ir acompañada de la mejora de las oportunidades de empleo, incentivando la contratación, la creación de empleo y el mantenimiento de los puestos de trabajo.

La formación profesional reglada tiene que desarrollarse de forma continua en la vida laboral mediante un nuevo sistema de capacitación de carácter permanente, como vía de actualización de las competencias y cualificaciones profesionales. Se trata, a su vez, de una necesidad para las propias empresas, que están interesadas y necesitadas de mantener sus índices de competitividad. Dicha necesidad concurre evidentemente con el interés de los trabajadores de recibir formación a lo largo de su vida laboral para evitar el riesgo de la descualificación profesional y su posible expulsión del mercado de trabajo, especialmente en tiempos de crisis

²⁵ Vid. OIT, Recomendación sobre el desarrollo de los Recursos Humanos de la OIT, num. 195, Ginebra, 2004.

²⁶ Sobre el desarrollo de la política de aprendizaje permanente de los trabajadores en la Unión Europea. Vid. Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de marzo de 2009, sobre la aplicación de las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros (2008-2010). Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el establecimiento de un Marco de Referencia Europeo de Garantía de la Calidad en la Educación y Formación Profesionales (DOUE 4 de abril de 2009). Conclusiones del Consejo, de 12 de mayo de 2009, sobre un marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación (ET 2020) (DOUE 28 de mayo de 2009). Estrategia para la contribución del programa operativo a la estrategia de la Unión para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador y al logro de la cohesión económica, social y territorial, Decisión CE C(2015)895.

²⁷ Este enfoque relativo al aprendizaje permanente se presenta como una estrategia esencial para propiciar la adaptación de las personas ante la incertidumbre de un futuro del trabajo marcado por el desempleo. Vid. WEISE, M., *Long Life Learning: Preparing for Jobs that Don't Even Exist Yet*, Editorial John Wiley & Son Inc, Nueva Jersey, 2021.

economía y del empleo. Todo ello se desarrolla en un contexto en el que las necesidades de competencias profesionales están cambiando intensamente, siendo mínima la cuota de empleos de baja cualificación exentos de necesidades formativas. En cualquier caso, no hay que olvidar que la formación profesional es la puerta de acceso al mercado de trabajo y donde es importante detectar las nuevas oportunidades de trabajo, mejorando la empleabilidad especialmente de los jóvenes.

En este sentido, sigue siendo especialmente importante potenciar los niveles intermedios de cualificación, donde se produce un elevado número de vacantes en las ofertas de empleo provenientes de las necesidades de las empresas. Muchas de estas necesidades se encuentran ligadas al cambio tecnológico y a la digitalización de los procesos productivos. Es preciso, pues, avanzar en el desarrollo de las cualificaciones intermedias en las acciones de formación profesional, como fórmula que permita atender la necesidad del sistema productivo²⁸. Sin duda, el objetivo consiste en garantizar la empleabilidad, mediante el desarrollo de las competencias y las cualificaciones transferibles al mercado de trabajo. Este esfuerzo desde el punto de vista de la formación profesional refuerza la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades que la educación y la formación les ofrece. Se trata de una potente herramienta para encontrar y conservar el trabajo dentro de la economía formal, lo que supone avanzar en el modelo de trabajo decente²⁹.

5. LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE FORMACIÓN PROFESIONAL ORIENTADA LA MEJORA DEL EMPLEO

La garantía del derecho individual a la formación, teniendo en cuenta la regulación del art. 4.2. b) del ET, se refiere a la formación profesional en la relación de trabajo. Dicha regulación delimita un derecho de las personas trabajadoras a la promoción y a la formación profesional en el trabajo. Este derecho se desarrolla en el art. 23 del ET, desde la perspectiva de la promoción y la formación profesional en el trabajo. Se reconocen a las personas trabajadoras los derechos al disfrute de los permisos necesarios para concurrir a exámenes, o el derecho de preferencia a elegir turno de trabajo, o la adaptación de la jornada ordinaria de trabajo para la asistencia a cursos de formación profesional, o la concesión de permisos de formación o perfeccionamiento profesional con reserva de puesto de trabajo. Por supuesto, dicha regulación legal tiene una proyección necesaria desde el punto de vista de su desarrollo por la negociación colectiva, donde se encuentra la ordenación de las condiciones efectivas de ejercicio de dichos derechos. Nos encontramos, pues, ante un auténtico derecho de los trabajadores. Legalmente, se configura un derecho individual del trabajador a la formación profesional en el trabajo³⁰.

²⁸ Precisamente, el modelo de formación profesional español acusa especialmente la carencia de las cualificaciones intermedias frente a la estándar de la Unión Europea. Precisamente, en el espacio europeo el sistema productivo tiene su base en el desarrollo de las cualificaciones intermedias, mientras que en España existe una combinación de cualificaciones bajas y cualificaciones superiores. Vid. VALDÉS DAL-RE, F., “La estructura de la negociación colectiva en materia de formación continua”, en *Relaciones Laborales*, T.II, 1998, pp. 522-523.

²⁹ La estrecha relación existente entre la formación profesional y las oportunidades de empleo cobran especial sentido ante las transformaciones económicas y sociales. Vid. MONEREO PÉREZ, J.L. – MORENO VIDA, M.N., “Cambio tecnológico, cualificación y formación profesional”, en *Contrato de trabajo y formación profesional. Consecuencias laborales y sociales de la integración de España en la Comunidad Europea*. V Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales (Dir. Rodríguez-Sañudo y Martín Valverde), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1987, pp. 283-ss.

³⁰ Esta regulación está en sintonía con el propio reconocimiento del derecho del trabajador a la formación orientada a su adaptación al trabajo. El ET contempla un derecho del trabajador, así como la obligación empresarial de garantizar la adaptación de los trabajadores a la evolución de sus puestos de trabajo. Vid. SIERRA HERNÁIZ, E., “El derecho a la formación del trabajador”, en *Crisis economía y empleo: la experiencia judicial aplicativa de las últimas reformas*, García Blasco, J. y De Val tena, A.L. (Dir.), Aranzadi, Cizur Menor, 2021, pp. 99-126. NIEVES NIETO, N., “Derecho de los trabajadores a la formación”, en *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social: Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social*, núm. 108, 2014, pp. 71-ss.

Con el paso del tiempo se ha producido una evolución normativa hacia un régimen jurídico de la formación profesional para el empleo amplio y cambiante, que en muchos aspectos sobrepasa el propio ámbito regulador del Derecho del Trabajo³¹. La Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la formación profesional (LOIFP) ha supuesto un importante cambio de rumbo en la materia³². Se ha producido una nueva ordenación teniendo en cuenta las posibilidades de futuro y las necesidades de empleabilidad de las personas trabajadoras. La actual regulación ha propiciado una evolución hacia un único sistema de formación profesional, que incluye tanto la formación inicial, así como la formación para el empleo. La Ley parte de una concepción de formación a lo largo de la vida, lo cual afecta a todas aquellas personas que quieran reorientarse, recualificarse o encontrar nuevas oportunidades de trabajo. Desde esta perspectiva, podríamos decir que se trataría de un modelo donde cada persona puede ir incorporando nuevos contenidos formativos a su perfil profesional, a través de acciones formativas, que puede ir acreditando a lo largo de su vida.

De igual modo, la formación profesional tendrá una orientación dual, que comprende el período educativo de responsabilidad compartida entre los centros y las organizaciones que incorporan a los aprendices. Se ha avanzado hacia el modelo dual de formación profesional. Desde la Ley 30/2015 se prima el enfoque de formación y empresa, lo que supone que toda formación profesional tendrá carácter dual. Dicha formación combina la enseñanza en los centros educativos y el aprendizaje en el seno de la empresa, que está disponible en los ciclos formativos de grado medio y superior. Nos encontramos ante un sistema que presenta beneficios tanto para los estudiantes como para las empresas. Los estudiantes consiguen familiarizarse con el entorno laboral, al mismo tiempo que ven incrementadas sus posibilidades de ingreso al mercado de trabajo. Por su parte, las empresas tienen más oportunidades de captar talento, al presentarse como agente activo en la formación profesional. Precisamente, uno de los mayores atractivos de esta formación profesional dual reside en la elevada tasa de empleabilidad que presenta, lo cual anima a muchos jóvenes a realizar este tipo de estudios. Por su parte, las empresas consideran que el desarrollo de esta formación es una oportunidad de conseguir un relevo idóneo en sus plantillas, máxime cuando uno de cada tres profesionales se retirará del mercado de trabajo antes de cumplir la edad de retiro. Por ello, se aprecia un déficit en las reposiciones de los puestos de trabajo, produciéndose un desajuste entre las plazas de salida y entrada.

Con todo, podemos decir que a pesar del paso del tiempo y del principio de unicidad en materia de educación y formación, todavía se percibe una diversificación entre los ámbitos educativos y laboral. El objetivo sigue siendo impulsar una formación que además de tener en cuenta las demandas de las personas y de las organizaciones, considere las necesidades de los sectores y de los territorios. Lo importante es que este nuevo modelo de formación profesional está generando empleo. Ello se desprende de los datos de empleabilidad de las personas, que han obtenido titulación en la formación profesional y que anteriormente estaban en situación de desempleo. Con todo, es preciso seguir teniendo en cuenta una visión integradora del actual marco normativo de la formación profesional, que requiere de la acción conjunta con los sectores económicos y productivos, así como con los agentes implicados en el ámbito de la formación profesional. En definitiva, se trata de una labor de corresponsabilidad en la dinámica del modelo de formación profesional. Por supuesto, en este modelo los agentes sociales juegan un papel esencial en su desarrollo. Junto a ello la visión prospectiva de la aplicación del modelo necesita de

³¹ Vid. AGUILERA IZQUIERDO, R. – GARCÍA PIÑEIRO, N.P., “La formación profesional para el empleo: reflexiones para su reforma”, en *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 147, 2010, pp. 490-491.

³² En relación al estudio de las consecuencias del modelo derivado de la Ley Orgánica 3/2022 recomendamos el análisis de las observaciones del siguiente informe institucional. Vid. Consejo de Estado, Informe 723/2021, sobre el expediente relativo al anteproyecto de Ley Orgánica de Ordenación e Integración de la Formación Profesional.

la incorporación de las demandas de las empresas en las acciones formativas, contribuyendo con ello al desarrollo de una oferta de formación profesional transversal y realista.

Este modelo de formación profesional requiere de una mayor conexión con las políticas activas de empleo. La política de empleo está orientada a constituir las bases que permiten el desarrollo de una oferta de empleo suficiente y adecuada, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo. De esta manera las personas podrán disponer en el mercado de trabajo de las cualificaciones y capacidades que son necesarias para dar respuesta a las demandas del sistema productivo y de la sociedad en su conjunto. Sin duda, ello requiere la necesaria coordinación y la progresiva integración de la política educativa y de formación con la propia política de empleo, sin que ello suponga una afectación al derecho de los ciudadanos a la cultura. En realidad, nos encontramos ante vasos comunicantes que deben de estar coordinados y puestos al servicio de las necesidades del sistema productivo. La formación profesional también debe de enriquecerse con el sistema educativo y viceversa, sin limitar la formación profesional a una visión estrictamente productivista. La formación profesional tiene que desarrollarse desde la perspectiva de la educación permanente, consiguiendo que ello beneficie a las empresas en sus necesidades de colocación de personas cualificadas³³.

Actualmente, se están produciendo importantes transformaciones, que requieren nuevas cualificaciones profesionales y que obligan a la evaluación de las necesidades, con el fin de buscar una respuesta formativa adecuada a las demandas del mercado de trabajo. Es preciso tener en cuenta los nuevos sectores emergentes de la actividad económica empresarial. En estos ámbitos se encuentran precisamente los denominados yacimientos de empleo, especialmente en el ámbito del turismo, el ocio, el medio ambiente, la sanidad, los servicios asistenciales, etcétera. Por ello, se presenta como un objetivo prioritario la difusión de una oferta formativa dirigida a un mercado de trabajo cambiante y en plena transformación, revisando de forma adecuada las competencias y con ello facilitar las transiciones laborales en el mercado de trabajo.

En este sentido, se muestra especialmente importante realizar una nueva orientación de los planes de formación profesional y de empleo. Esto supone una mayor vinculación entre la política de empleo y la formación profesional, en relación a la evaluación y ejecución de la formación profesional, así como respecto a la revisión de los efectos pretendidos y su reflejo en la población activa. Precisamente, el plan de formación profesional y empleo está orientado a facilitar las condiciones de mejora de la empleabilidad, fomentando la formación de aquellas personas que van a incorporarse al mercado de trabajo, así como recualificar a quienes ya forman parte del mismo³⁴. Del mismo modo, el impulso de la formación y la consecución de sus fines depende de la mejora de la eficiencia de los programas de formación profesional³⁵. Con todo, un aspecto clave es la orientación e intermediación laboral. Esta labor asiste a las personas a gestionar y planificar sus carreras profesionales, y lo que es más importante, les permite planificar mejor sus itinerarios de aprendizaje y promoción profesional, teniendo en cuenta sus objetivos vitales³⁶.

³³ La formación profesional debe permitir la propia promoción de la cultura y la inclusión social de los ciudadanos. Se trata de un planteamiento que no obstaculiza el fin de la formación profesional orientada a la capacitación para el trabajo, que actualmente debe de imbuirse especialmente en la adaptación a los cambios tecnológicos y organizativos que demandan las empresas. Vid. OIT, Trabajar para un futuro más prometedor. Comisión Mundial sobre el futuro del trabajo, Ginebra, 2019.

³⁴ Conviene tener en cuenta las orientaciones a la activación del empleo a través del Plan de formación profesional y empleo 2021-2023.

³⁵ Vid. LÓPEZ MARTÍNEZ, B., *Los programas de formación para el empleo como herramienta de desarrollo integral de las personas trabajadoras: rentabilidad social de la formación para el trabajo*, Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 2010.

Respecto de los colectivos especialmente desfavorecidos en el acceso al mercado de trabajo, tenemos que decir que la respuesta a estas personas equivale al grado de desarrollo y de evolución de una sociedad, que tiene que medirse necesariamente por su capacidad de integración y de cohesión social. Esta necesidad de integrar a todas las personas laboralmente implica dar cabida a todos en el mercado de trabajo y supone una tremenda potencialidad del sistema, debido a que todos contribuimos en la medida de nuestras posibilidades al desarrollo económico y social. Podemos decir que esta perspectiva de integración social está condicionada necesariamente por la propia integración laboral, puesto que el trabajo dota los medios necesarios a las personas para poder desarrollar un proyecto vital. Efectivamente, el colectivo de personas que se encuentran en situación de descualificación ven reducidas significativamente sus posibilidades de acceso al empleo y, en su caso, sus posibilidades de promoción profesional. Desde esta perspectiva, los objetivos estratégicos de los planes de formación profesional se centran en promover la empleabilidad y la mejora de competencias de todas las personas, pero especialmente de los colectivos más vulnerables en el empleo, es decir, especialmente jóvenes, mujeres, personas mayores de cuarenta y cinco años y personas con discapacidad.

La LE tiene un importante impacto sobre la formación profesional. La creación de la Agencia Española de Empleo está orientada a la protección de colectivos de atención prioritaria, que igualmente tienen especiales necesidades de formación y de orientación profesional. En este sentido se consideran colectivos vulnerables a los jóvenes menores de treinta años o a los beneficiarios del sistema nacional de garantía juvenil, que tengan baja cualificación profesional, a los desempleados de larga duración, a las personas con discapacidad, a los mayores de cuarenta y cinco años, a los migrantes, a las mujeres, entre otros colectivos. Para estos colectivos se presenta un programa especial de tutorización individual y de asesoramiento continuado y personalizado en las transiciones laborales, ya sea durante el tránsito de la educación al empleo o entre las situaciones de empleo y desempleo.

Es especialmente importante atender con preferencia a los colectivos que encuentran mayores dificultades de acceso o permanencia en el mercado de trabajo. Del mismo modo, es preciso asegurar la igualdad de oportunidades de las personas, desarrollando las acciones dirigidas a promover la igualdad entre mujeres y hombres en el acceso, la permanencia y la promoción profesional³⁷. También es preciso tener en cuenta la necesidad de favorecer la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, buscando un adecuado balance y un equilibrio entre la actividad laboral y la vida personal y familiar. Asimismo, un aspecto especialmente importante se refiere a la política de formación profesional orientada a los jóvenes, como colectivo más vulnerable en el mercado de trabajo. Ello requiere una modernización de las políticas activas de empleo unido a la formación profesional. Es preciso fomentar un enfoque claramente orientado al estímulo del empleo juvenil de calidad, como se ha manifestado en el programa garantía juvenil plus. Evidentemente, esas acciones deben de estar acompañadas con el objetivo esencial de reducir la dualidad del mercado de trabajo y con ello la temporalidad tan acusada, que se encuentra especialmente representada en la población laboral juvenil³⁸.

³⁶ Ciertamente, ello supone poner en conexión las capacidades profesionales con la educación y la formación, así como con las oportunidades de empleo o incluso de autoempleo, como presupuesto de promoción y de realización personal.

³⁷ Vid. POLO MERCADER, M., “La política europea en materia de empleo y formación para el colectivo específico de las mujeres”, en *Balance y perspectivas de la política laboral y social europea: XXVII Congreso de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Tarragona, junio, 2017, Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Ediciones Cinca, Madrid, 2017, p. 394-ss.

³⁸ Con carácter general, se ha apostado claramente por impulsar el plan estratégico de formación profesional y el plan nacional de competencias digitales. Asimismo, se ha facilitado el modelo de renovación del catálogo de títulos de formación profesional, orientándolo hacia la flexibilidad en relación al reconocimiento y a la acreditación de las

6. EL PRINCIPIO DE SISTEMA ÚNICO DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO

La denominada modernización de la formación profesional ha pasado por la necesaria unión de los tres subsistemas, la formación reglada, ocupacional y continua, suponiendo ello un avance en la propia coherencia del sistema de formación profesional. En este ámbito ha sido especialmente importante el desarrollo del sistema nacional de cualificaciones y de formación profesional, directamente orientando la formación al empleo. La cualificación generalmente demandada se refiere a la formación profesional para el empleo, que tiene que jugar un papel esencial en la actualización de competencias y el reciclaje profesional. En este ámbito se necesita una programación innovadora y acciones formativas que permitan corregir las carencias y desequilibrios del sistema de formación profesional. Ello afecta al desempleo de las personas, sobre todo debido a la reducida y decreciente tasa de desempleados registrados que participan de forma activa en la formación dirigida prioritariamente a los trabajadores desocupados. Esta situación redundante en un sistema complejo en el que partiendo de una unicidad se plantean dos subsistemas formativos orientados a trabajadores ocupados y desempleados.

El modelo de formación profesional apuesta por la naturaleza sectorial de la misma, instando a las Administraciones Públicas competentes a desarrollar una oferta formativa dirigida prioritariamente a los trabajadores ocupados en atención a las necesidades productivas y de competitividad de las empresas. Esta formación tiene que orientarse en consonancia con las necesidades de adaptación a los cambios presentes en el trabajo y con el interés de promoción profesional y desarrollo personal de los trabajadores. El modelo se refiere a una formación que capacita para el desempeño cualificado de profesiones y que mejora la empleabilidad, atendiendo las necesidades no cubiertas por la formación programada por las empresas. Esta programación formativa está enfocada a anticipar las necesidades de cualificación del sistema productivo y al desarrollo de los sectores más innovadores y con mejores perspectivas de empleo.

La formación para el empleo responde asimismo a las necesidades específicas de las empresas, a las que les corresponde también la planificación y la gestión de la formación de sus trabajadores³⁹. A esa labor tenemos que añadir la tan importante participación de los representantes legales de los trabajadores en el ejercicio de los derechos de participación y de información. Esta formación la impulsa las empresas mediante el desarrollo de acciones formativas reconocidas por las acreditaciones oficiales, con el acceso incluso a títulos o certificados de profesionalidad dentro del catálogo nacional de cualificaciones profesionales, favoreciendo con ello el desarrollo profesional y personal de los trabajadores.

competencias profesionales básicas. Vid. MÁRQUEZ PRIETO, A., “Formación profesional innovadora para el empleo juvenil”, en *Retos del Derecho del Trabajo frente el desempleo juvenil. XXXII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales*, Monereo Pérez, J.L. (Coord.), Junta de Andalucía, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Sevilla, 2014, pp. 285-295. SERRANO FALCÓN, C. – ESTEBAN DE LA ROSA, F., “La formación profesional para el empleo como medio para combatir el desempleo juvenil: análisis de la transferibilidad de buenas prácticas al entorno de Andalucía”, en *Retos del Derecho del Trabajo frente el desempleo juvenil. XXXII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales*, Monereo Pérez, J.L. (Coord.), Junta de Andalucía, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Sevilla, 2014, pp. 117-193. LÓPEZ MARTÍN, F.J., “La formación para el empleo”, en *Temas para el debate*, núm. 245, 2015, pp. 31-33.

³⁹ Vid. CORDERO GORDILLO, V., “El sistema de formación profesional para el empleo. La ley 30/2015 y el RD 694/2017”, en *Trabajo y Derecho*, Vol. 42, 2018, p. 5 (versión electrónica). ALIPUELLO MARTÍN, M., “Derechos de formación profesional para el empleo. A propósito del RD-ley 4/2015, de 22 de marzo”, en *Revista de Derecho Social*, núm. 72, 2015, p. 93. MUÑOZ RODRÍGUEZ, T., “La formación profesional para el empleo debe ser prioridad estratégica, derecho y deber de todos los trabajadores”, en *Anuario de relaciones laboral en España: objetivo el trabajo*, Vol. 2, 2011, pp. 104-105.

Desde la perspectiva de la formación ofertada directamente por las empresas, conviene tener en cuenta que su desarrollo es esencial para la propia garantía del derecho a la promoción y a la formación profesional en el (arts. 4.2.b y 23.1.c ET). La determinación de dicho derecho corresponde preferentemente a la negociación colectiva y es esencial para poder atender las necesidades productivas de las empresas, mejorando asimismo las competencias profesionales de los trabajadores en beneficio de su empleabilidad. Esta dimensión es especialmente importante debido a que nos encontramos ante el encuentro entre oferta y demanda de competencias profesionales y ello sirve para evaluar las necesidades formativas y la planificación de la formación. A estos efectos se deberán utilizar y gestionar los recursos disponibles del sistema de formación profesional. De igual modo, conviene destacar que esta formación programada por las empresas se ha configurado de forma flexible, sin que sea obligatoria la referencia de las acciones formativas al catálogo nacional de especialidades formativas. Esta formación deberá tener en cuenta la estrategia española para la activación del empleo, así como los objetivos estratégicos del plan anual de política de empleo y las propuestas y recomendaciones planteadas en el escenario plurianual de la formación profesional para el empleo.

La formación profesional ocupacional se manifiesta como un instrumento básico para incrementar el nivel de cualificación de las personas trabajadoras. La formación profesional debe ser respuesta directa a la política de empleo de la Unión Europea, desde la perspectiva del desarrollo de las políticas comunitarias en conjunción con los planes de empleo nacionales. Se trata de un instrumento esencial para asegurar la inserción en el mercado de trabajo en condiciones de igualdad de oportunidades. También juega un papel importante en la orientación de la búsqueda de un empleo más estable y duradero, pudiendo contribuir a la propia mejora de las condiciones laborales. La formación ocupacional es mecanismo de inserción, puesto que las acciones formativas desarrolladas en este ámbito permiten el acceso al empleo en consonancia con la formación recibida. No obstante, es preciso revisar la formación de las personas desempleadas con vistas a detectar las carencias, analizando la formación y los resultados en el empleo de forma crítica con vistas a organizar mejor los recursos y los servicios de forma más eficiente.

En lo que se refiere a la formación orientada a los trabajadores desocupados, es precisamente donde se plantea el reto de la conexión de la estrategia formativa con las políticas activas de empleo. Nos referimos a una formación profesional dirigida especialmente a los trabajadores desempleados con vistas a ofrecerles una formación que capacite para el trabajo cualificado y facilite el acceso al empleo. En este ámbito es especialmente importante garantizar una proyección amplia de dicha formación, aumentando los colectivos que puedan beneficiarse de las acciones formativas. De igual modo, es preciso mejorar las subvenciones anualmente convocadas, permitiendo su acceso a las organizaciones empresariales y sindicales más representativas de ámbito estatal, así como a las organizaciones empresariales y sindicales más representativas. En concreto, se debe facilitar su desarrollo en el sector económico de ámbito estatal y autonómico, fomentando las iniciativas promocionadas desde la negociación colectiva. Tampoco se puede olvidar la posible participación de las organizaciones de la economía social, que tengan una implantación suficiente en el ámbito estatal, así como a las propias asociaciones de trabajadores autónomos con implantación suficiente en el conjunto del Estado.

En relación a la formación profesional orientada a los trabajadores especialmente afectados por el desempleo, revierte especial importancia la necesidad de vincular la prestación por desempleo a la formación profesional. Baste recordar la tradicional obligación del trabajador de suscribir el denominado compromiso de actividad en el ámbito de la prestación por desempleo. Estamos, pues, ante un vínculo entre la prestación por desempleo con la política activa de empleo.

Esto permite que el beneficiario de la prestación se comprometa a buscar activamente empleo y participar específicamente en las acciones orientadas a la formación, reconversión o inserción profesional. En este ámbito los servicios públicos de empleo deben de seguir manteniendo una política efectiva de fomento de estas acciones formativas y en particular diseñar los mejores itinerarios de inserción que estén en consonancia con las capacidades profesionales y con las aptitudes para el trabajo de las personas desempleadas. Se debe garantizar con ello el derecho individual a la formación profesional de las personas desempleadas.

De igual modo, también es preciso cambiar la visión de la persona beneficiaria de la prestación por desempleo, entendiendo que la formación se presenta como una contraprestación que los desempleados deben observar para poder percibir una prestación de la Seguridad Social. Ciertamente, es la formación la que finalmente les va a proporcionar mejores oportunidades de acceso al mercado de trabajo. En toda esta labor el servicio público de empleo cumple una función esencial que se basa en la inserción laboral de los empleados a través de la planificación y creación de auténticos itinerarios de inserción profesional. Ello facilita la formación adecuada y la mejora de las capacidades y de las aptitudes profesionales de los beneficiarios de la prestación por desempleo. En esencia, en este ámbito el servicio público realiza las labores de formación, orientación y reconversión profesional de las personas desempleadas, siendo el objetivo que dichos sujetos permanezcan el menor tiempo posible en situación legal de desempleo.

7. DIÁLOGO SOCIAL, NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y FINANCIACIÓN DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL

La relación entre la formación profesional y las políticas activas de empleo se encuentra igualmente enmarcada en la estrategia europea para el empleo⁴⁰. Esta labor institucional se orienta a conseguir una acción coordinada desde el diálogo social, con esfuerzos públicos y privados para permitir crear en los Estados miembros las bases para alcanzar un auténtico derecho a la formación profesional a lo largo de la vida. El diálogo social y la negociación colectiva se configuran como los instrumentos esenciales del sistema delimitado legalmente, a través de los cuales se desarrolla el sistema de formación profesional para el empleo. De este modo, se garantiza la participación de los agentes sociales en el diseño, la planificación y la programación de la formación profesional⁴¹.

La participación de los agentes sociales en el sistema de formación profesional para el empleo es esencial. Ello supone la participación de los agentes sociales en las estructuras paritarias sectoriales. Igualmente, cabe destacar la acción directa de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas respecto de los programas de formación sectorial, así como en relación a los programas de cualificación y reconocimiento profesional de carácter sectorial. Con todo, los agentes sociales han perdido competencias en el ámbito del sistema de formación profesional, centrándose actualmente su papel en el diseño, la programación y la difusión de las distintas ofertas formativas.

De igual modo, es preciso tener en cuenta la importante labor que puede desarrollar la formación profesional en el ámbito la negociación colectiva, a efectos de impulsar la cualificación profesional para el empleo. A pesar del importante rol que puede asumir la negociación colectiva su desarrollo todavía tiene mucho margen de acción. La finalidad no es otra que acercar la formación a los trabajadores y atender las necesidades de las empresas, mejorando la

⁴⁰ Vid. NIETO ROJAS, P., “El nuevo sistema de formación profesional para el empleo (Ley 30/2015 y RD 694/2017) y el papel de los agentes sociales en su desarrollo”, en *Revista de Información Laboral*, núm. 7, 2018, pp. 150-151.

⁴¹ Vid. YSAS MOLINERO, H., “El diálogo social y la participación sindical tras la reforma de 2012: balance y perspectivas”, en *Revista de Derecho Social*, vol. 75, 2016, p. 228.

productividad⁴². En este sentido, podemos destacar especialmente la acción de los convenios colectivos sectoriales en la promoción de las comisiones paritarias sectoriales de formación profesional. Esta labor permite el conocimiento y la fijación de criterios y prioridades en materia de formación profesional en sus respectivos ámbitos. Se trata de una vía de mejora de la oferta formativa sectorial. Esta cuestión es especialmente importante para el estímulo de los planes de formación, dirigidos a trabajadores ocupados en los ámbitos sectoriales e intersectoriales.

La financiación de la formación profesional está siempre en ámbito de las reformas legales. Se precisan cambios importantes en materia de financiación del sistema de formación profesional para el empleo, aumentando el presupuesto y racionalizando los objetivos, la oferta y la propia coherencia del sistema⁴³. Este aspecto afecta especialmente a las aportaciones que provienen de las cotizaciones de los empresarios y trabajadores, que disminuyen necesariamente en las situaciones de crisis económica. Es preciso una racionalización del sistema, incorporando nuevas fuentes de financiación, así como la necesidad de coordinar y supervisar la ejecución de las políticas formativas. De igual modo, se debe coordinar de manera más adecuada los recursos económicos existentes, ya que en la práctica en muchas ocasiones se están financiando acciones formativas que se solapan. Se requiere un control más exhaustivo con el fin de evitar duplicaciones financieras. Estas cautelas vendrían a aprovechar mejor los recursos económicos y redundaría en la eficacia y eficiencia del modelo de formación profesional.

Hasta 2015, la formación profesional se mantuvo estable, aunque las Comunidades Autónomas mostraron sus reticencias ante el control del sistema de formación continua. El gobierno reformó el modelo en clave de control de la financiación de la formación y de búsqueda de una mayor eficacia de las acciones formativas bonificadas. Dichos programas de formación se gestionaban esencialmente a través de los sindicatos y patronales más representativas. Sin duda, este cambio normativo dio lugar a una fuerte controversia desde el punto de vista del diálogo social, pasando el modelo de su regulación por el Real Decreto Ley 4/2015, de 22 de marzo, relativo a la reforma urgente del sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral. Esta regulación posteriormente fue convalidada con la aprobación de la Ley 30/2015⁴⁴.

En este sentido, debemos destacar las limitaciones en el acceso a las subvenciones destinadas a la financiación de las acciones formativas. Esta medida se aplicaba en un modelo que tuvo su raíz en el Real Decreto Ley 4/2015, que limitó el papel de los agentes sociales y que se trasladó a la Ley 30/2015. Esta Ley apostó por el impulso de la formación a través de la negociación colectiva y el diálogo social. Se contemplaban, pues, nuevos espacios de acción de los agentes sociales en la gobernanza de la formación profesional, especialmente en lo que se refiere al diseño, la planificación, el control, el seguimiento y la evaluación de las ofertas formativas. Por todo ello, las organizaciones sindicales y empresariales quedaban excluidas de la impartición de la formación, convirtiéndose en garantes del desarrollo del sistema y controlando las actividades desarrolladas por las Administraciones Públicas.

⁴² Con carácter general, se aprecia una escasa participación de los convenios colectivos en relación a la formación profesional para el empleo. Vid. CANO GALÁN, Y., *La formación profesional en España y las cláusulas de formación en la negociación colectiva*, Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos, 2010, p. 365.

⁴³ Vid. MIÑARRO YANINI, M., “El nuevo sistema español de formación para el empleo”, en *La política y el derecho del empleo en la nueva sociedad del trabajo: Liber amicorum en honor de la profesora Rosa Quesada Segura*, Monereo Pérez, J.L. y Márquez Prieto, A. (Dirs), Junta de Andalucía, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Sevilla, 2016, pp. 642-643.

⁴⁴ En esta materia son especialmente importantes las SSTC 95/2002, de 25 de abril, 190/2002, de 17 de octubre y 81/2017, de 22 de junio.

El sistema de subvenciones se promueve en régimen de concurrencia competitiva. Se trata de una medida que se aplicará a la correspondiente oferta formativa dirigida a desempleados y ocupados, incluyendo de forma específica autónomos y al ámbito de la economía social. De igual modo, es sumamente importante el desarrollo de los programas públicos mixtos de formación y empleo, habilitándose el desarrollo de programas en concurrencia, que se encuentra abiertos a todas las entidades de formación, siempre que cumplan los requisitos de acreditación o de inscripción en virtud de la normativa vigente. Precisamente, es sumamente interesante los programas formativos que incluyen compromisos de contratación, en los que se mantiene el sistema de concurrencia de las empresas y entidades que comprometan la realización de futuras contrataciones. En el ámbito de los programas formativos con compromisos de contratación se fomenta la concurrencia de las empresas y entidades que van a realizar dichas contrataciones de forma efectiva.

Actualmente, se está produciendo una importante inversión gubernamental en políticas activas de empleo. Especialmente en el año 2023 se ha producido el registro del presupuesto más elevado de nuestra historia, alcanzando una inversión de 2.803 millones de euros, de los cuales en torno a dos millones y medio están financiados con cargo a los presupuestos del SEPE⁴⁵. Asimismo, se cuentan con 231 millones de euros con cargo al plan de recuperación transformación y resiliencia. Se trata de un fondo ingente orientado a la formación profesional y que se encuentra sometido a un procedimiento especial de evaluación y seguimiento como ordena la vigente LE⁴⁶.

En cualquier caso, se precisa la necesaria contribución de las empresas en la financiación de la formación profesional. Se trata de un sistema de formación que ha venido tradicionalmente financiándose mediante la aplicación de un sistema de bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social que ingresan en las empresas. Se trata de un sistema que no tiene carácter subvencional. La necesaria contribución de las empresas supone implicar a los empleadores en la formación que se provee a sus trabajadores. Este compromiso es extensivo empresarialmente e incluye a todas las empresas, sean grandes o pequeñas. De este modo, se consigue reforzar la financiación de la formación profesional y se alcanza un mayor compromiso por parte de las empresas que desarrollan las acciones formativas. Tiene especial importancia el desarrollo de la formación continua en el lugar de trabajo, donde los empresarios deben contribuir especialmente a su financiación. Asimismo, se debe fomentar el entendimiento con las organizaciones sindicales, con vistas a diseñar las acciones formativas adecuadas y asegurar con ello la correcta aplicación de los fondos dirigidos a financiar la capacitación de los trabajadores.

8. LA IMPORTANCIA DEL ÁMBITO COMPETENCIAL DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN EL DESARROLLO DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO LIGADAS A LA FORMACIÓN PROFESIONAL

Con carácter general, debemos destacar la importancia del ámbito competencial de las Comunidades Autónomas en el desarrollo de las políticas activas de empleo ligadas a la formación profesional. El desarrollo de la política activa de empleo con el estímulo de la formación

⁴⁵ Por ejemplo, una medida especialmente importante es el tratamiento de los remanentes presupuestarios destinados al sistema de formación en el trabajo, de suerte que se pudiera producir al final de cada año una reserva de crédito de la Agencia Española de Empleo. Este aprovechamiento de los remanentes se realizaría teniendo en cuenta lo previsto en la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Cuando el remanente presupuestario supera los 2000 millones de euros durante dos ejercicios consecutivos, ello habilita su posible utilización para financiar programas, así como servicios de políticas activas de empleo con competencias profesionales.

⁴⁶ En este sentido, llama la atención la necesidad de llevar a cabo políticas públicas orientadas a la lucha contra el desempleo, especialmente de larga duración, y orientando dichas medidas a la mejora de la empleabilidad de las personas trabajadoras.

profesional depende de la acción del Ministerio de Trabajo en el desarrollo de las estrategias que den respuesta a las necesidades formativas. Las Comunidades Autónomas, a pesar de tener transferidas funciones ejecutivas en este ámbito, como ocurre en el caso de Andalucía, en esa labor de ejecución igualmente participan en el diseño de la formación profesional en clave de empleo. Se trata de un modelo de participación en el que las Comunidades Autónomas actúan al mismo nivel con las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, así como con las organizaciones intersectoriales representativas de los trabajadores autónomos y de las entidades del ámbito de la economía social.

El modelo se desarrolla en virtud de la necesaria coordinación entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas. Se trata de una cuestión respecto de la que el TC se ha pronunciado en distintas ocasiones, a propósito de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de formación profesional⁴⁷. El TC entiende que tanto las acciones formativas, así como la financiación, han de incluirse en el ámbito de la legislación laboral, en tanto en cuanto el significado laboral se refiere a la relación de trabajo y a los derechos y obligaciones que proyectan igualmente en el ámbito de la formación. Es decir, la formación profesional para el empleo se refiere a la regulación de un derecho de los trabajadores en la relación laboral (art. 4.2 ET), donde se configura claramente la atribución de derechos al trabajador y los deberes correlativos del empresario, que se delimitan en el ámbito de la legislación laboral.

El objetivo es respetar la autonomía de las distintas Comunidades Autónomas, siempre que éstas no desarrollen una normativa distinta a la estatal. Asimismo, ello supone que el Estado debe seguir ejerciendo sus competencias en materia de regulación de la formación profesional para el empleo, ofreciendo un régimen general y común orientado a la garantía del derecho de las personas a la formación en condiciones de igualdad en el conjunto del territorio español. Las Comunidades Autónomas asumen la gestión de las acciones de formación que se aplican en su ámbito territorial concreto. Las Comunidades Autónomas están llamadas a realizar la función de gestión y concesión de ayudas en la ejecución de la formación profesional. Es decir, las Comunidades Autónomas son los órganos competentes en el ámbito de la programación, la gestión y el control de la formación profesional para el empleo, formando parte del sistema nacional de empleo. Todo ello parte de la idea de que las Comunidades Autónomas pueden gestionar la formación para el empleo, pero la capacidad normativa la tiene el Estado. No obstante, existen experiencias de regulaciones autonómicas, que serán legales siempre y cuando respeten el régimen legal estatal y se regulen en clave de desarrollo y especificación para el ámbito territorial concreto y en el sentido de propiciar una mejor ejecución y gestión de la formación profesional.

La Ley 30/2015 ha venido a reconocer una mayor capacidad en la gestión de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio del centralismo en el diseño y la gestión de las acciones

⁴⁷ En este sentido, puede consultar las siguientes sentencias. Vid SSTC 95/2002, de 25 de abril, 190/2002, de 17 de octubre y 158/2004, de 23 de septiembre. Vid. MARTÍN PUEBLA, E., *El sistema de formación profesional para el empleo*, Lex Nova-Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo, Valladolid, 2009, pp. 11-ss. El TC entiende que el Estado puede abordar la regulación del destino, condiciones y tramitación de las subvenciones, siempre respetando la potestad de las Comunidades Autónomas de autoorganizar los servicios. Conviene tener en cuenta en relación a la formación continua la proyección de las SSTC 95/2002, de 25 de abril y 190/2002, de 16 de octubre, que realizaron una labor de determinación de los ámbitos de acción de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas. Las sentencias en esa labor de delimitación competencial incluyeron a la formación continua en el ámbito de la gestión de las Comunidades Autónomas, como sucede respecto de la formación ocupacional. Este modelo interpretado por el Tribunal Constitucional se contempló en el Real Decreto 1562/2005, de 23 de diciembre, que materializaba el traspaso de competencias a la Comunidad Autónoma de Andalucía en relación a la gestión de la formación continua.

formativas por parte de la administración, sin perder de vista el papel esencial que le corresponde a los agentes sociales en el diseño, programación y ejecución de la formación profesional. Con todo, la Ley 30/2015 llevó a cabo una orientación recentralizadora del modelo de formación profesional⁴⁸. Como decimos, este sistema de formación profesional para el empleo abre nuevas posibilidades de acción y de gestión de la formación profesional a las Comunidades Autónomas. Igualmente, la LE habilita a las Comunidades Autónomas a diseñar y ejecutar los programas y servicios de políticas activas de empleo (art. 23 LE).

En materia de gestión de la formación profesional, y en el ámbito de la distribución de competencias entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, conviene indicar que se han adaptado los anteriores programas de formación profesional al nuevo sistema de formación profesional para el empleo. Este nuevo modelo de sistema de formación profesional para el empleo se comenzó a desarrollar, por ejemplo, en Andalucía con la aprobación del Decreto 335/2009, de 22 de septiembre, relativo a la ordenación de la formación profesional para el empleo en Andalucía. Se trata de un sistema que aplicado en la Comunidad Autónoma de Andalucía requiere del presupuesto autonómico planificado para cada ejercicio presupuestario con fondos que provienen de la Comunidad Autónoma. Dichas partidas presupuestaria se incrementan con las transferencias de la Administración General del Estado, con las posibles aportaciones de empresas y entidades interesadas, así como con las ayudas provenientes del Fondo Social Europeo y otros programas de financiación de la Unión Europea.

El SEPE, en conjunción con los servicios públicos de empleo de las Comunidades Autónomas, tiene que propiciar un desarrollo del sistema nacional de empleo. Es preciso desarrollar una labor de coordinación y una estrategia conjunta al desarrollo de una política adecuada de empleo, especialmente garantizando la información en el mercado de trabajo y vías adecuadas de formación para el empleo⁴⁹. En este sentido, y con una importante perspectiva autonómica, se precisa una auténtica modernización de los servicios públicos de empleo. Ciertamente, los servicios públicos de empleos están especialmente llamados a gestionar las políticas activas de empleo y se enfrentan al reto de adaptarse a las transformaciones del mercado de trabajo, que se presenta como una realidad sumamente cambiante. Por ello, dichos servicios tienen que mejorar su eficiencia, racionalizando sus actividades y servicios, atendiendo a los intereses y necesidades de las personas⁵⁰.

Se ha realizado un gran esfuerzo por parte de las Comunidades Autónomas en el desarrollo del estímulo del empleo a través de la formación. Sin embargo, todavía cabe mucho margen de acción en el desarrollo de un modelo orientado a la empleabilidad y a la mejora de las

⁴⁸ Desde la perspectiva de la orientación recentralizadora del modelo de formación profesional previsto en la Ley 30/2015 y sus consecuencias desde el punto de vista del ejercicio de las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas. Vid. FERNÁNDEZ BERNAT, J.A., “La formación profesional”, en *Las políticas activas de empleo: Configuración y estudio de su regulación jurídica e institucional*, Monereo Pérez, J.L., Fernández Bernat, J.A. y López Insua, B. (Dir. y Coords.), Thomson Reuters-Aranzadi, Navarra, 2016, p. 859. SERRANO FALCÓN, C., “La formación para el empleo en Andalucía”, en *Derecho Social de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Monereo Pérez, J.L. y Serrano Falcón, C. (Dir. y Coords.), Comares, Granada, 2009, pp. 50-58.

⁴⁹ La coordinación del sistema de formación profesional y su conexión con la política activa de empleo depende desde el punto de vista de coordinación del modelo a la Administración General del Estado. Es preciso considerar las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas en la materia, así como la necesaria participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en los órganos de participación del sistema de formación profesional. En este último punto es clave la labor de planificación, elaboración y control de la formación profesional para el empleo, especialmente la orientada a las personas trabajadoras ocupadas.

⁵⁰ Desde la perspectiva de las Comunidades Autónomas, es preciso mejorar los servicios públicos de empleo autonómicos, adecuando los servicios ofrecidos y revisando los recursos en atención a las necesidades de inserción laboral de las personas trabajadoras.

oportunidades de empleo, como fórmula de garantía del derecho al trabajo. Es preciso, sobre todo, orientar el modelo hacia el aprovechamiento de las oportunidades de trabajo desde la perspectiva del cambio del modelo económico y tecnológico que se está produciendo en la actualidad. Igualmente, se requiere una revisión del modelo de financiación orientada a la gestión territorial de la formación profesional, que depende de las Comunidades Autónomas en materia de políticas activas de empleo. De igual modo, y observando la LE, la distribución de dichos fondos se condiciona al logro de objetivos específicos, atendiendo a la correspondiente doble evaluación de carácter interna y externa. La distribución de fondos a cargo del SEPE se realiza atendiendo a criterios de carácter objetivo, que permiten ordenar la distribución territorial de los créditos presupuestarios. La distribución se determina a través de la conferencia sectorial correspondiente para las Comunidades Autónomas, que tengan competencias en el ámbito de trabajo, empleo y formación. Esta financiación tiene como objetivo financiar los servicios y los programas de acción incluidos en los ejes de las políticas activas de empleo, cuando éstos no sean objeto de financiación a través del mecanismo de recuperación y resiliencia. En este sentido, se aplica un coeficiente reductor en atención al grado de cumplimiento de los objetivos alcanzados por las Comunidades Autónomas, con lo que se tiene en cuenta la capacidad de gestión de éstas en el ámbito de las políticas activas de empleo.

Se ha ido desarrollando un importante programa de impulso de dichas políticas formativas a través de la formación profesional para el empleo, que ha supuesto un importante desafío en la adaptación de la regulación autonómica a este nuevo sistema. Este desarrollo de la formación profesional para el empleo asume el nuevo enfoque de propiciar el desarrollo personal y profesional de las personas trabajadoras, estén ocupadas o desempleadas, fomentando la mejora de su empleabilidad y la promoción en el trabajo. En este modelo cobra especial importancia la labor de las Comunidades Autónomas, puesto que las iniciativas y programas de formación se desarrollan en el marco del sistema nacional de empleo, a través del SEPE y de los servicios públicos de empleo de las Comunidades Autónomas. En el desarrollo del sistema cobra vital importancia el aspecto de la financiación de la formación para el empleo, que se nutre con la cuota de formación profesional aportada por trabajadores y empresas, así como con las partidas provenientes de los presupuestos del SEPE. Esta financiación se incrementa con los recursos propios de las Comunidades Autónomas, junto con la financiación específica derivada de las acciones concretas promovidas por el Fondo Social Europeo u otros programas financiados por las instituciones europeas.

En el caso de Andalucía, la Comunidad Autónoma pueden desarrollar plenamente un programa propio de empleo y de formación, adaptado a las singularidades y necesidades del mercado de trabajo andaluz. El Estatuto de Autonomía de Andalucía, aprobado por la Ley Orgánica dos 2007, del 19 de marzo, contempla el objetivo de la consecución del empleo estable y de calidad (art. 10.3.1º), correspondiendo a la Comunidad Autónoma de Andalucía las competencias de ejecución relativas al empleo y a las relaciones laborales, entre las que se encuentran el desarrollo de las políticas de empleo, incluida la formación de las personas demandantes de empleo y de los trabajadores activos (art. 63.1). De igual modo, corresponde a la Comunidad Autónoma andaluza el desarrollo de las cualificaciones profesionales y la gestión de las subvenciones en materia de formación profesional.

Este enfoque supone combinar empleo y formación profesional. Cobra sentido el programa de empleo y formación de Andalucía, muy apegado a la estrategia para la transformación económica de Andalucía para el período 2021 a 2027 y, por supuesto, en consonancia con la propia estrategia española de apoyo activo al empleo para los años 2021 a 2024 y el plan de

recuperación, transformación y resiliencia, implementado por acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de abril de 2021, resolución de 29 de abril de 2021. Desde la perspectiva de la gestión de la política de empleo en clave formativa, el Servicio Andaluz de empleo, fundado en virtud de la Ley 4/2002, 16 de diciembre, dependiente de la Consejería de empleo, empresa y trabajo autónomo de Andalucía, tienen encomendada la labor de gestión de la política de empleo de la Junta Andalucía. En este sentido, destaca la competencia de empleo y cualificación profesional, donde cobra especial protagonismo la formación para el empleo, así como la orientación y la información en este ámbito. Las funciones de gestión de la formación profesional ocupacional se transfirieron a Andalucía en virtud del Real Decreto 427/1993, de 26 de marzo. De este modo, la Junta de Andalucía, a través de la Consejería de Empleo, se encarga de la gestión de la formación profesional orientada a las personas desempleadas. Se trata de una formación específica, que de forma paralela ha venido desarrollándose junto a la formación profesional continua, orientada a las personas ocupadas, así como la formación profesional inicial, dependiente de la administración educativa, que actualmente depende de la denominada Consejería de desarrollo educativo y formación profesional.

Debemos destacar la importancia de los planes de formación dirigidos especialmente a los trabajadores ocupados. Se prevé el desarrollo de los planes de formación, que pueden tener carácter intersectorial o sectorial. La ejecución de los planes de formación se realiza a través de los convenios suscritos entre el servicio andaluz de empleo y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas (arts. 2.3 y 34 Real Decreto 694/20017, de 3 de julio). También cobra una especial importancia el desarrollo de las acciones formativas orientadas a los trabajadores desempleados. En este caso prima sobremanera la inserción o reinserción en el mercado de trabajo de estas personas, en atención a las necesidades del sistema productivo y priorizándose el interés de la cualificación a la vista de las ofertas de empleo existentes. Se trata de programas generalmente plurianuales, que se concretan anualmente para atender las necesidades de formación requeridas por el mercado de trabajo y que se impulsan a través de las correspondientes convocatorias de subvenciones públicas que se desarrollan en régimen de concurrencia competitiva (art. 14 Decreto 335/2009, de 22 de septiembre).

9. CONCLUSIONES

El modelo de formación profesional requiere de una mayor conexión con las políticas activas de empleo. La política de empleo está orientada a constituir las bases que permiten el desarrollo de una oferta de empleo suficiente y adecuada, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo. De esta manera las personas podrán disponer en el mercado de trabajo de las cualificaciones y capacidades que son necesarias para dar respuesta a las demandas del sistema productivo y de la sociedad en su conjunto. Sin duda, ello requiere la necesaria coordinación y la progresiva integración de la política educativa y de formación con la propia política de empleo, sin que ello suponga una afectación al derecho de los ciudadanos a la cultura. En realidad, nos encontramos ante vasos comunicantes, que deben de estar coordinados y puestos al servicio de las necesidades del sistema productivo. La formación profesional también debe de enriquecerse con el sistema educativo y viceversa, sin limitar la formación profesional a una visión estrictamente productivista. La formación profesional tiene que desarrollarse desde la perspectiva de la educación permanente, consiguiendo que ello beneficie a las empresas en sus necesidades de colocación de personas cualificadas.

Con carácter general el objetivo sigue siendo impulsar una formación que además de tener en cuenta las demandas de las personas y de las organizaciones, considere las necesidades de los sectores y de los territorios. Lo importante es que este nuevo modelo de formación profesional

está generando empleo. Ello se desprende de los datos de empleabilidad de las personas, que han obtenido titulación en la formación profesional y que anteriormente estaban en situación de desempleo. Con todo, es preciso seguir teniendo en cuenta una visión integradora del actual marco normativo de la formación profesional, que requiere de la acción conjunta con los sectores económicos y productivos, así como con los agentes implicados en el ámbito de la formación profesional. En definitiva, se trata de una labor de corresponsabilidad en la dinámica del modelo de formación profesional. Por supuesto, en este modelo los agentes sociales juegan un papel esencial en su desarrollo. Junto a ello la visión prospectiva de la aplicación del modelo necesita de la incorporación de las demandas de las empresas en las acciones formativas, contribuyendo con ello al desarrollo de una oferta de formación profesional transversal y realista.

Se muestra especialmente importante realizar una nueva orientación de los planes de formación profesional y de empleo. Esto supone una mayor vinculación entre la política de empleo y la formación profesional, en relación a la evaluación y ejecución de la formación profesional, así como respecto a la revisión de los efectos pretendidos y su reflejo en la población activa. Precisamente, el plan de formación profesional y empleo está orientado a facilitar las condiciones de mejora de la empleabilidad, fomentando la formación de aquellas personas que van a incorporarse al mercado de trabajo, así como recualificar a quienes ya forman parte del mismo. Del mismo modo, el impulso de la formación y la consecución de sus fines depende de la mejora de la eficiencia de los programas de formación profesional.

Respecto de los colectivos especialmente desfavorecidos en el acceso al mercado de trabajo, tenemos que decir que la respuesta a estas personas equivale al grado de desarrollo y de evolución de una sociedad, que tiene que medirse necesariamente por su capacidad de integración y de cohesión social. Esta necesidad de integrar a todas las personas laboralmente implica dar cabida a todos en el mercado de trabajo y supone una tremenda potencialidad del sistema, debido a que todos contribuimos en la medida de nuestras posibilidades al desarrollo económico y social. Podemos decir que esta perspectiva de integración social está condicionada necesariamente por la propia integración laboral, puesto que el trabajo dota los medios necesarios a las personas para poder desarrollar un proyecto vital. Efectivamente, el colectivo de personas que se encuentran en situación de descualificación ven reducidas significativamente sus posibilidades de acceso al empleo y, en su caso, sus posibilidades de promoción profesional.

Las Comunidades Autónomas, a pesar de tener transferidas funciones ejecutivas en este ámbito, como ocurre en el caso de Andalucía, en esa labor de ejecución igualmente participan en el diseño de la formación profesional en clave de empleo. Se trata de un modelo de participación en el que las Comunidades Autónomas actúan al mismo nivel con las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, así como con las organizaciones intersectoriales representativas de los trabajadores autónomos y de las entidades del ámbito de la economía social. Las Comunidades Autónomas asumen la gestión de las acciones de formación que se aplican en su ámbito territorial concreto. Las Comunidades Autónomas están llamadas a realizar la función de gestión y concesión de ayudas en la ejecución de la formación profesional. Es decir, las Comunidades Autónomas son los órganos competentes en el ámbito de la programación, la gestión y el control de la formación profesional, formando parte del sistema nacional de empleo. Con todo, existen experiencias de regulaciones autonómicas, que serán legales siempre y cuando respeten el régimen legal estatal y se regulen en clave de desarrollo y especificación para el ámbito territorial concreto y en el sentido de propiciar una mejor ejecución y gestión de la formación profesional.

El sistema de formación profesional para el empleo abre muchas posibilidades de acción y de gestión de la formación profesional a las Comunidades Autónomas. Igualmente, la LE habilita a las Comunidades Autónomas a diseñar y ejecutar los programas y servicios de políticas activas de empleo (art. 23 LE). Se ha realizado un gran esfuerzo por parte de las Comunidades Autónomas en el desarrollo del estímulo del empleo a través de la formación. Sin embargo, todavía cabe mucho margen de acción en el desarrollo de un modelo orientado a la empleabilidad y a la mejora de las oportunidades de empleo. En el caso de Andalucía, la Comunidad Autónoma pueden desarrollar plenamente un programa propio de empleo y de formación, adaptado a las singularidades y necesidades del mercado de trabajo andaluz. El servicio andaluz de empleo, dependiente de la Consejería de empleo, empresa y trabajo autónomo de Andalucía, tienen encomendada la labor de gestión de la política de empleo de la Junta Andalucía. En este sentido, destaca la competencia de empleo y cualificación profesional, donde cobra especial protagonismo la formación para el empleo, así como la orientación y la información en este ámbito.