

# LA FORMACIÓN PARA EL EMPLEO EN ESPAÑA

---

Propuestas para consolidar un sistema de formación para el empleo de calidad, eficiente, competitivo y profesionalizado

2017



Elaborado por Valeriano Gómez, Ministro de Trabajo e Inmigración (2010-2011), con la colaboración de las organizaciones profesionales del sector de las empresas prestadoras de servicios de Formación para el Empleo (AEGEF, ANCED, CECAP).

Diciembre, 2017



<b>1. Introducción. Un repaso a la historia reciente del sistema de formación profesional en España</b>	<b>4-7</b>
<b>2. Evolución, principales características y situación actual del sistema de formación profesional para el empleo</b>	<b>8-19</b>
<b>3. La regulación del sistema de formación profesional para el empleo establecida en la Ley 30/2015</b>	<b>20-23</b>
<b>4. Propuestas de impulso a la formación para el empleo en España</b>	<b>24-33</b>



## **1 INTRODUCCIÓN. UN REPASO A LA HISTORIA RECIENTE DEL SISTEMA DE FORMACIÓN PROFESIONAL EN ESPAÑA.**

Durante los últimos años, con un significativo retraso respecto a los principales países de nuestro entorno (alrededor de dos o tres décadas en función del país de referencia), el modelo español de formación para el empleo ha adquirido de forma paulatina el perfil con el que hoy es conocido como un elemento plenamente integrado en el conjunto de nuestro sistema educativo. Tras el proceso de adaptación institucional y cambio estructural que la economía española experimentó durante la segunda mitad de los años 70 y primeros 80 del pasado siglo, el actual sistema español de formación para el empleo en las empresas tiene su origen en el Acuerdo Nacional sobre Formación Continua alcanzado a finales de 1992 y mantiene, desde entonces, un fuerte anclaje en el ámbito de la negociación colectiva.

Como es sabido, la formación para el empleo forma uno de los tres pilares que componen la estructura del sistema español de formación profesional y, entre ellos, es el que ha tenido un desarrollo más reciente. A lo largo del siglo XX, respondiendo a diseños no siempre coincidentes respecto al papel del Estado, las empresas, o los interlocutores sociales, la mayor parte de los países europeos fueron configurando sus sistemas de formación profesional. **En el ámbito europeo no puede hablarse de un modelo único.**

En el caso español, el primer modelo articulado de formación profesional comienza a configurarse en la segunda mitad de la década de los años 50 del pasado siglo. En realidad, se trataba de un modelo formativo diseñado prácticamente como alternativa a la educación media y universitaria que, como se sabe, todavía registraban muy bajos grados de extensión.

El resultado no fue despreciable desde la perspectiva de las nuevas necesidades de aprovisionamiento de cualificaciones requeridas por el intenso proceso de expansión industrial iniciado tras el Plan de Estabilización de 1959.

Sin embargo, ya empezaban a ser visibles las nuevas corrientes de reforma en Europa que cuestionaban la concepción de la formación profesional como carrera y sistema alternativos a la educación general. Será la Ley General de Educación de 1970 la que, por primera vez, reconozca la formación profesional como una parte esencial del sistema educativo y se incline por concebir de forma flexible su papel en respuesta a los cambiantes requerimientos productivos.

**Aun así, las carencias en la financiación del nuevo sistema, las dificultades para su consolidación en un marco en el que los viejos intereses ligados al anterior modelo jugaban a la contra, los errores de diseño que ayudaron a forjar la imagen del sistema de formación profesional como opción educativa de segundo orden y, en fin, las propias dificultades políticas de un régimen cuyo declive final resultaba ya muy visible contribuyeron a abrir un periodo de estancamiento e indefinición cuya duración –más de tres lustros– está en la base de las dificultades y deficiencias que nuestro actual modelo educativo todavía registra en el ámbito de la formación profesional.**

Aunque es precisamente hacia la mitad de la década de los años 70 del pasado siglo cuando comienza a desarrollarse el concepto de formación para el empleo como elemento de una visión integral de la educación que abarca toda la vida activa, su encaje institucional debería esperar varios lustros: en el ámbito educativo, a las reformas de la década de los 90 (con la Ley General de Educación) una vez reconocido, en el ámbito laboral, el derecho a la negociación colectiva y a la promoción y formación en el trabajo, ambos ya en un marco plenamente democrático.

Junto al reconocimiento del derecho a la formación, el Estatuto de los Trabajadores estableció, como elementos de concreción, el derecho a los permisos necesarios para el curso regular de estudios, así como el derecho a la adaptación de la jornada de trabajo, remitiendo a la negociación colectiva los términos del ejercicio de tales derechos. **Si bien no puede decirse que el legislador tuviera entonces un modelo definido para el conjunto del sistema de formación para el empleo en el marco de la empresa, no cabe ninguna duda del papel central asignado a la negociación colectiva en sus distintos niveles (estatal, sectorial, territorial o de empresa) a la hora de perfilar la forma de ejercicio de los derechos a la promoción y la formación profesional en el trabajo.**

El diseño legal, en lo que aquí nos interesa quedaba completado con **la regulación de los contratos formativos** (el contrato en prácticas para aquellos que ya poseyeran un título educativo habilitante para el ejercicio profesional y el contrato de formación para la adquisición de conocimientos teóricos y prácticos durante el trabajo) y, en la legislación educativa, con la **introducción de las prácticas en las empresas** como contenido obligatorio en todos los ciclos formativos **establecida** en la LOGSE.

En un contexto de escaso nivel de crecimiento económico y de expansión prolongada del desempleo durante algo más de una década (1974-1985), las prioridades de la política de empleo se orientaron hacia el desarrollo y la consolidación de un sistema de formación ocupacional con mayor grado de capacidad formativa y de reciclaje para los trabajadores desempleados. Puede decirse que el **Acuerdo Económico y Social (AES, 1984) fue el instrumento que introdujo el primer gran impulso de modernización y de extensión de nuestro sistema de formación profesional para los desempleados.** El Fondo

de Solidaridad creado entonces y, sobre todo, la cofinanciación del Fondo Social Europeo a partir de 1986, permitieron quintuplicar la capacidad formativa de nuestra estructura de formación ocupacional (pública y, sobre todo, privada) en un corto espacio de tiempo (Gráfico 1). El establecimiento a partir de 1985 del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional y su definitiva inserción posterior en el conjunto del sistema educativo (a través del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, posteriormente regulado en la Ley Orgánica de las Cualificaciones y la Formación Profesional de 2002) vinieron a consolidar esta pieza del sistema en un marco que, con posterioridad, debió adaptarse con rapidez al proceso de transferencias de estas competencias a las Comunidades Autónomas iniciado a partir de 1991.

Las razones anteriormente apuntadas ayudan a explicar el hecho de que el desarrollo inicial de un sistema moderno de **formación para el empleo, en este caso fuertemente vinculado a la negociación colectiva, tuviera que esperar hasta el final de 1992 cuando se alcanzó el primer Acuerdo Nacional sobre Formación Continua.**

Aun así, conviene insistir en que el citado acuerdo rompe un periodo de relativo desinterés de la negociación colectiva sectorial e intersectorial (no así en el ámbito de la empresa) respecto del tratamiento de la formación como una de las materias esenciales de la negociación colectiva.

Es muy probable que este comportamiento estuviera condicionado por una visión que reflejara la inexistencia de externalidades en la formación profesional para el empleo y la ausencia de rendimientos fuera del propio ámbito de la empresa. Precisamente por ello resulta significativo el cambio de comportamiento manifestado entonces entre los interlocutores sociales.

Desde 1993 han sido hasta cuatro los Acuerdos Nacionales alcanzados en el ámbito de la formación para el empleo, además de diversas renovaciones, el último de ellos establecido en febrero de 2006.

En términos generales, **los primeros acuerdos reflejan ya las bases del sistema actual con un planteamiento de integración de los tres subsistemas de formación profesional (ocupacional, reglada y formación para el empleo) y un anclaje en la negociación colectiva interconfederal y sectorial.**

A través de la financiación de las acciones - articulada inicialmente mediante una fundación de carácter bipartito, que con posterioridad se convertiría en la actual Fundación Estatal para la Formación en el Empleo, dotada con fondos procedentes de las cotizaciones de formación profesional-, el modelo permitía que las empresas, por sí mismas o a través de planes agrupados, pudieran articular programas de formación para sus trabajadores con los contenidos establecidos en los propios acuerdos.

**En términos generales puede afirmarse que la mayor parte del contenido de la negociación colectiva en materia de formación profesional está vinculada con la materialización en sus distintos ámbitos de los contenidos establecidos en los Acuerdos Nacionales sobre Formación Continua.** Bien mediante el establecimiento, en el caso de los Convenios o Acuerdos Sectoriales, de las respectivas Comisiones Sectoriales y sus formas de funcionamiento, bien a través de la regulación de los contenidos formativos o bien del funcionamiento de los permisos individuales de formación, no cabe ninguna duda del papel esencial que los Acuerdos Nacionales de Formación Continua desempeñan tanto en la regulación general de la acción colectiva como en el estímulo de su papel en la negociación sectorial y de empresa.

Ya en 2007, casi ochenta comisiones sectoriales configuraban la estructura básica de la negociación colectiva en el ámbito de la formación para el empleo, sin tener en cuenta el funcionamiento específico en cada una de las empresas afectadas por convenios o acuerdos propios.

Durante los últimos años, el modelo ha sufrido en el ámbito financiero dos significativas modificaciones hasta su configuración actual. Por una parte, desde **2002**, las empresas pueden financiar sus programas formativos a través de la deducción de una parte de su cotización de formación profesional. Y, por otra, las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo establecido al respecto por el Tribunal Constitucional, han comenzado a gestionar una parte significativa de los programas . Desde entonces puede decirse que funciona un modelo de financiación para la formación para el empleo articulado en tres niveles con dotaciones globales de fondos similares: los planes de formación de las empresas financiados mediante deducciones en la cotización (formación de demanda), los planes de oferta gestionados por los interlocutores sociales a través de la Fundación Tripartita y los programas financiados por las Comunidades Autónomas.

Como parte integrante de la política activa de empleo la formación profesional ha sido, no debe obviarse, objeto de un cierto grado de debate, que todavía hoy subsiste, respecto al papel de las Comunidades Autónomas en su gestión. De forma resumida, las opciones abarcarían desde las que plantean la defensa del papel exclusivo de las Comunidades Autónomas en la gestión de la formación para el empleo (como ocurre con la formación de los desempleados) hasta aquéllas que recuerdan la función que la legislación reserva a la negociación colectiva (como marco en el que se concreta el derecho a la formación de

los trabajadores) y el papel que corresponde a los interlocutores sociales en este ámbito. **En cualquier caso, el diseño actual ha permitido dar continuidad al modelo conformado de forma homogénea con el subsistema de formación ocupacional y ahora denominado de formación para el empleo- ofreciendo un importante grado de participación a las Comunidades Autónomas.**

Desde esta perspectiva es importante significar que uno de los pilares del sistema (la formación de demanda financiada a través de deducciones en la cotización por parte de las empresas) comenzó a desarrollarse de manera significativa y mantiene todavía, como más adelante se analizará, una importante capacidad expansiva entre las pequeñas y medianas empresas que hasta el momento son las que, como era previsible, poseen una menor capacidad organizativa.

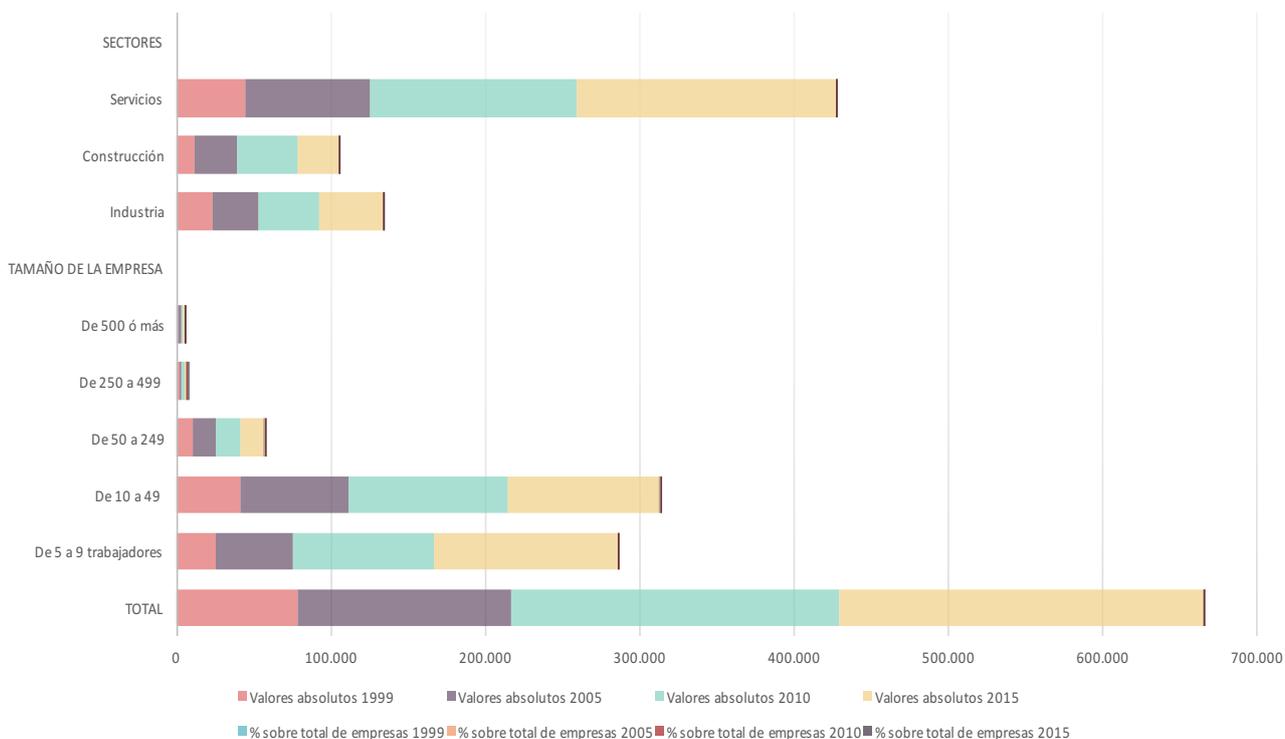
## 2 EVOLUCIÓN, PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS Y SITUACIÓN ACTUAL DEL SISTEMA DE FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO.

A lo largo de las dos últimas décadas, el sistema español de formación profesional para el empleo ha desplegado una significativa capacidad de expansión. Pero también, merece la pena destacarlo, ha adolecido de importantes defectos que están en el centro del debate social que todavía hoy se mantiene a su alrededor y que, en nuestra opinión, limitan de forma sustancial su desarrollo en el futuro inmediato.

Desde una aproximación global, los datos ofrecidos en los cuadros 2 y 3 ilustran la evolución del sistema español de formación para el empleo. Partiendo de niveles de desarrollo muy escasos, especialmente en el ámbito de las pequeñas y medianas empresas, a lo largo de apenas dos décadas el impulso ha sido importante.

Es cierto que prácticamente todas las empresas de más de 250 trabajadores desarrollan actividades de formación entre sus plantillas, pero ya lo hacían con anterioridad al periodo de tiempo reflejado desde que comenzó a realizarse la Encuesta de Formación Continua.

**Cuadro 2. Participación de las empresas en la formación para el empleo**

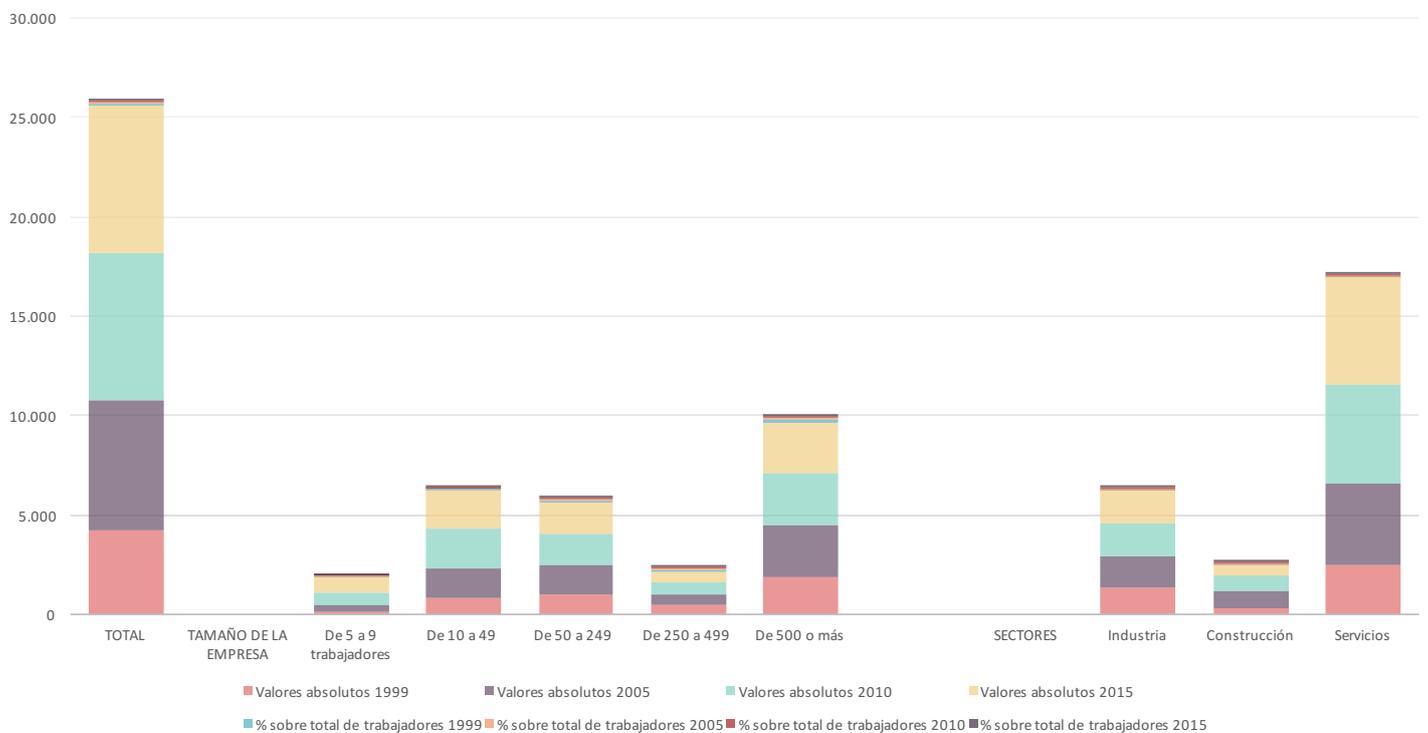


Fuente: Encuesta de Formación Continua 1999, 2005, 2010 y 2015 (Ministerio de Empleo)

Sin embargo, **el avance en las actividades de formación entre las empresas de menor tamaño parece haber sido enorme.** El número de empresas de entre 5 y 9 trabajadores que mantienen actividades de formación se ha quintuplicado entre 1999 y 2015 y se ha más que doblado entre el siguiente segmento empresarial por tamaño, el de las empresas de entre 10 y 49 trabajadores. En realidad, a la vista del desarrollo experimentado, lo que parece más sorprendente, por lo que ello significa en cuanto al papel asignado a la formación en el seno de las empresas, es que en 1999 solo el 19,7% de las empresas de entre 5 y 9 trabajadores desarrollaran alguna actividad formativa entre sus empleados.

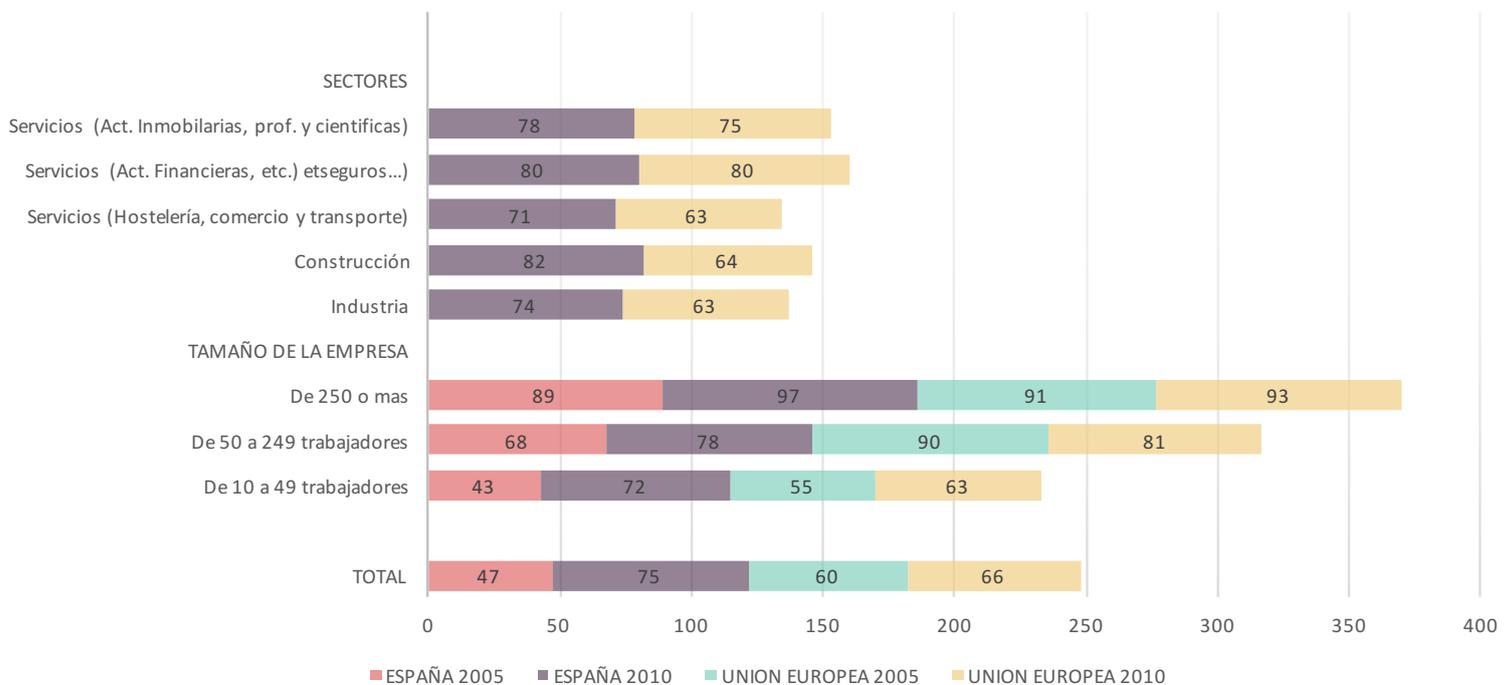
Las cifras ofrecidas en el Cuadro 3 son consistentes con la aproximación desde el lado del volumen de empresas. El avance más sólido se ha producido en el terreno de los trabajadores pertenecientes a las empresas más pequeñas. Por supuesto, el recorrido restante todavía es significativo entre las empresas de 5 a 9 trabajadores, pero la situación actual –alrededor de un 70% del total participa en acciones de formación para el empleo- representa un importante avance respecto del 20% que lo hacía en 1999.

**Cuadro 3. Participación de los trabajadores en la formación para el empleo**



Fuente: Encuesta de Formación Continua 1999, 2005, 2010 y 2015 (Ministerio de Empleo)

**Cuadro 4. Empresas que realizan actividades de formación para el empleo 2005-2010 (% sobre el total)**



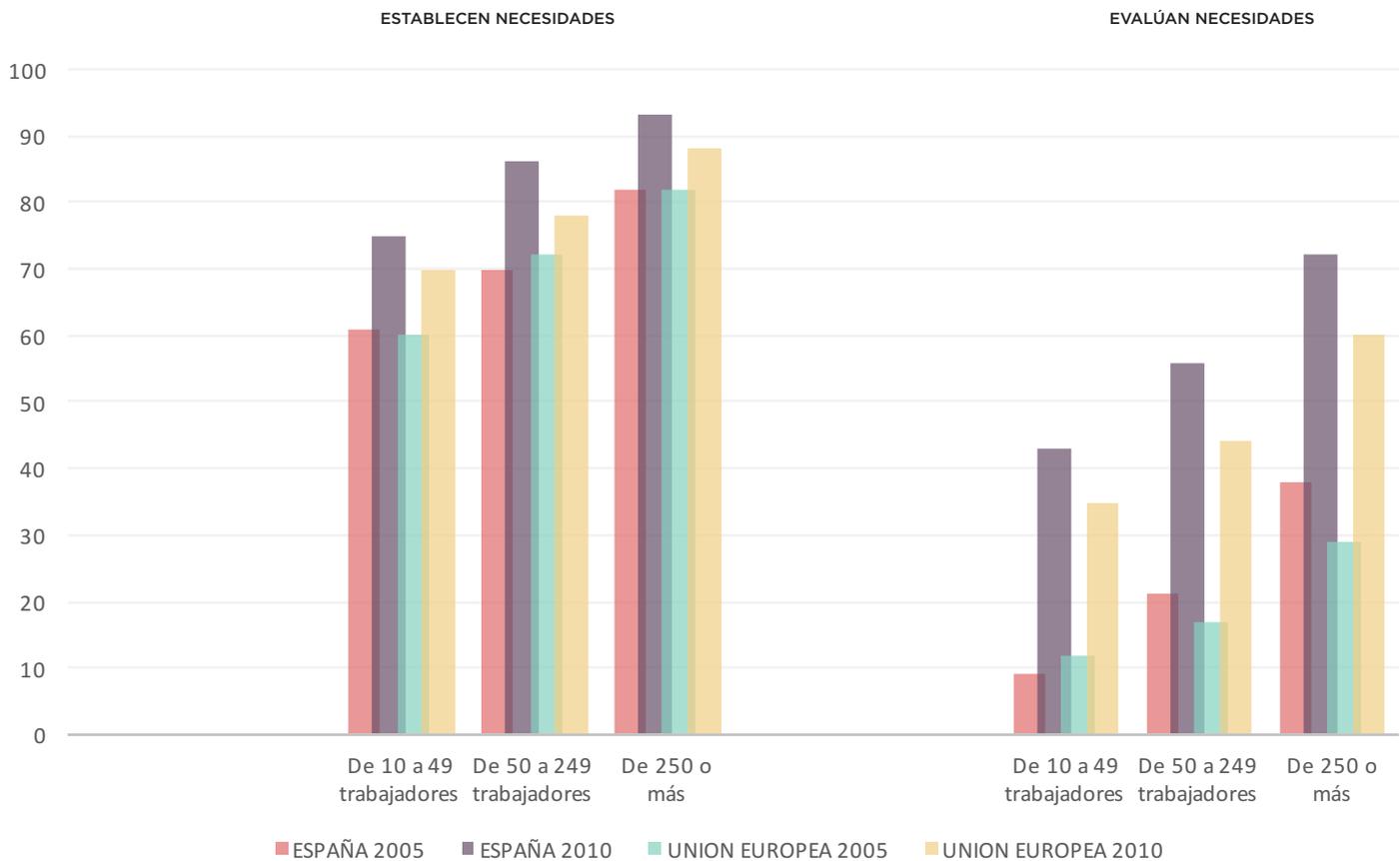
Fuente: Encuesta de Formación Continua. Eurostat

En cuanto a la perspectiva sectorial, el progreso ha sido también muy significativo. Los datos de la última encuesta muestran niveles de participación muy altos tanto en el número de empresas con actividades formativas (superiores al 75%) como con respecto al volumen de trabajadores (los tres sectores superan el 90% de participantes). **El ascenso ha sido especialmente importante** en el sector de la construcción: las empresas participantes han pasado del 20% en 1999 al 81% en 2015. Algo parecido ha ocurrido entre los trabajadores que han pasado del 35% en 1999 a superar el 90% en 2015.

**No obstante, los datos ofrecen una evolución que refleja una evidente dificultad de avance en términos de extensión del sistema. Durante los últimos años, el crecimiento en el volumen de empresas y, sobre todo, de trabajadores ha sido muy limitado en el sector servicios.**

En la industria y la construcción el volumen de trabajadores incluso se ha reducido a lo largo del último periodo analizado en la encuesta, pero, en este caso, el factor explicativo está vinculado al impacto de la crisis y a la intensa destrucción de empleo en el sector de la construcción.

**Cuadro 5. Empresas que planifican y evalúan sus necesidades formativas, 2005-2010 (% sobre el total)**



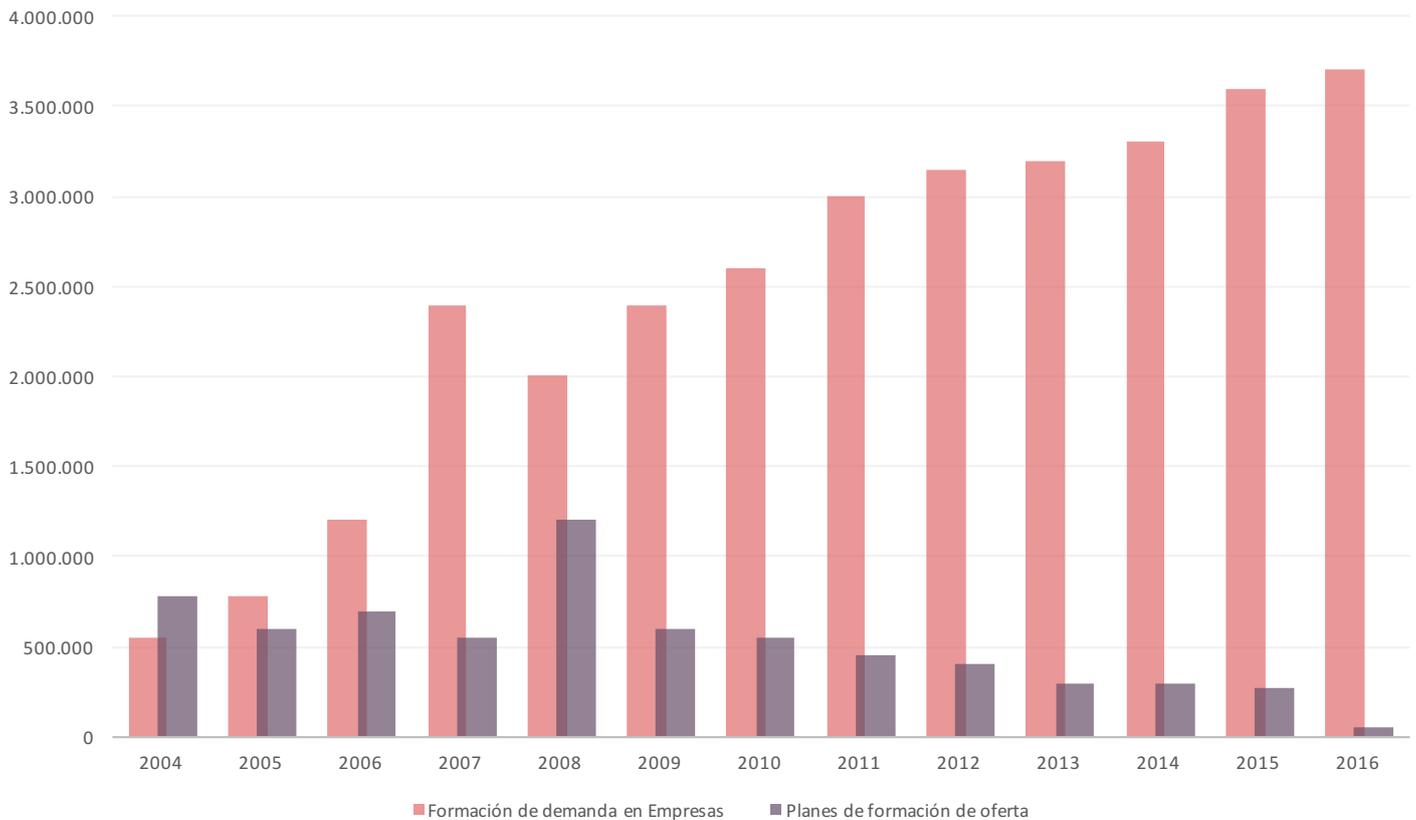
Fuente: Encuesta de Formación Continua. Eurostat

Desde el punto de vista comparado, la evolución del sistema español ha experimentado grandes mejoras. Por supuesto cabe preguntarse si tales cambios tienen más un componente cuantitativo que de calidad en la extensión de la formación para el empleo a empresas y trabajadores, pero la Encuesta Europea de Formación Continua permite constatar dos aspectos notables.

**En primer lugar, la extensión de los programas y actividades de formación en las empresas ha colocado a España por encima de la media comunitaria partiendo de niveles muy**

**reducidos. Y, en segundo lugar, la todavía insuficiente posición cuando la comparación se establece en relación a los países de la UE15 y mucho más distante respecto de la posición de los países con mejores resultados (Noruega, Dinamarca, Austria y Suecia).**

El cuadro 4 refleja este significativo avance en el papel de la formación para el empleo. No disponemos todavía de datos correspondientes a 2015 pero entre 2005 y 2010 el porcentaje de empresas españolas que llevan a cabo acciones de formación para el empleo ha ascendido desde el 47% hasta el

**Gráfico 2. Formación de demanda programada por las empresas (2004-2016)**

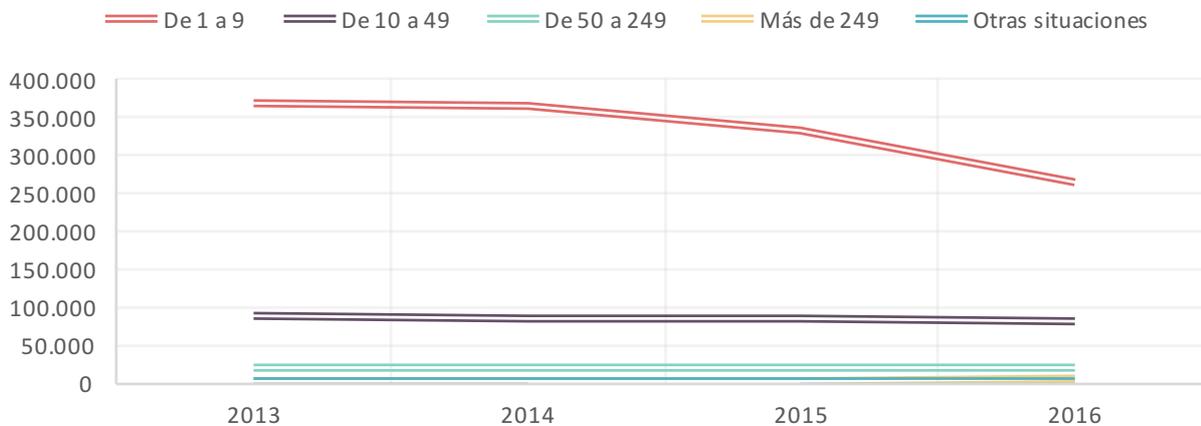
Fuente: Fundación Estatal para la Formación en el Empleo

75%. Durante el mismo periodo también en el ámbito europeo se ha registrado un ascenso, desde el 60% al 66%, pero muy inferior al que presentan las empresas españolas.

Pero, además, **este proceso de mejora comparada también se ha registrado en un ámbito tan importante como el que trata de medir el grado de planificación de las empresas en cuanto a sus necesidades formativas y su evaluación.** Los datos del Cuadro 5 vuelven a constatar las mejoras en el conjunto de las empresas europeas y también, esto es lo más significativo, que el progreso ha sido más intenso en España.

Llegados a este punto conviene analizar el comportamiento de los distintos ámbitos del modelo español de formación para el empleo. Como es sabido, tras el establecimiento de un nuevo esquema de distribución de la cuota de formación profesional entre la formación para desempleados y la formación para los ocupados, el desarrollo de este último modelo, denominado habitualmente como formación para el empleo, se articuló en lo esencial a través de la creación de dos ámbitos principales: la formación de oferta y la formación de demanda.

A continuación, se lleva a cabo una descripción de su comportamiento a lo largo de los últimos años.

**Cuadro 6. Empresas formadoras según su dimensión (2013-2016)**

Fuente: Fundación Estatal para la Formación en el Empleo.

## 2.1 La formación profesional de demanda (formación programada por las empresas)

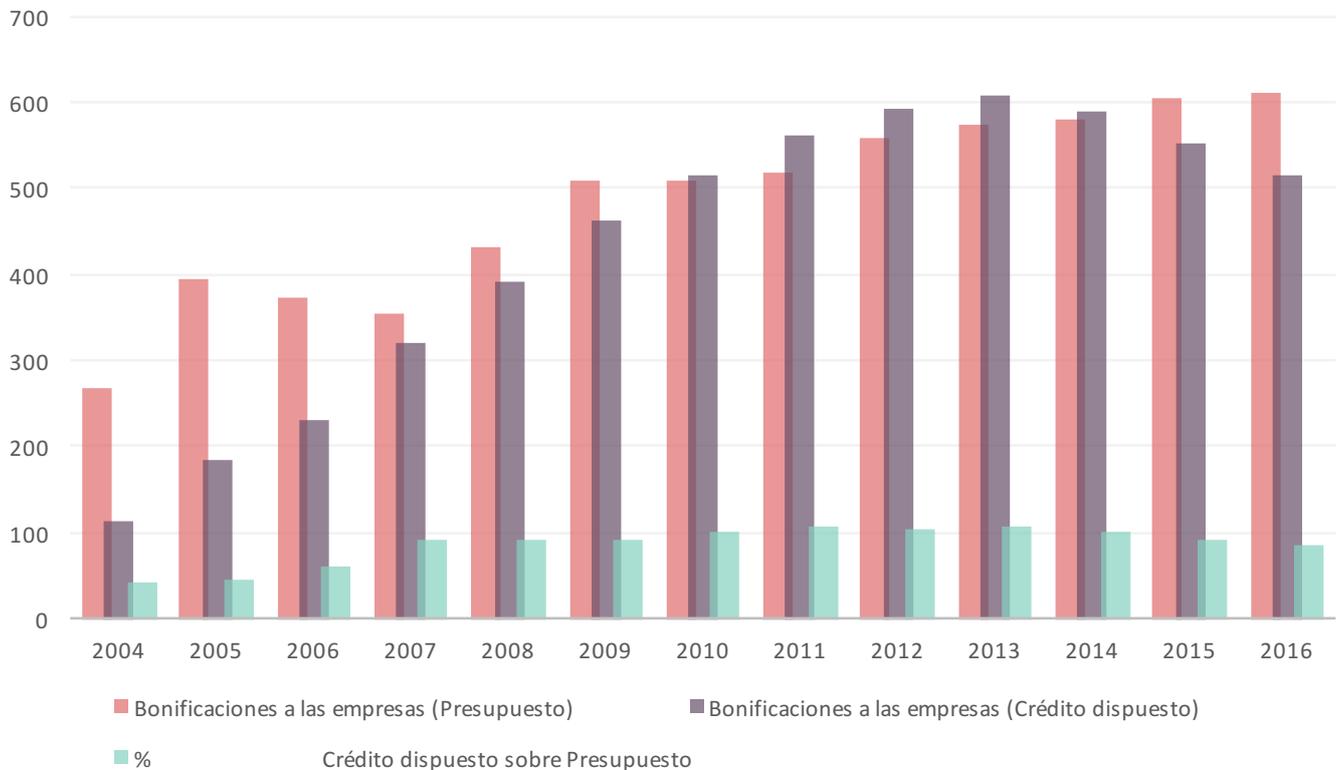
La formación de demanda está articulada alrededor de un diseño de bonificación de las cotizaciones de formación profesional a cargo de las empresas de forma que el coste de las acciones de formación realizadas pueda deducirse de la cuota pagada. Aunque durante los primeros años de funcionamiento del modelo de formación de demanda el rendimiento en términos de empresas y trabajadores participantes fue muy reducido, su evolución posterior ha registrado un avance sustancial hasta convertirse en el instrumento clave del sistema de formación para el empleo. Se trata, por supuesto, de un objetivo deseado. Al fin y al cabo, **es en el ámbito de la formación demandada por las empresas donde debe realizarse una adaptación rápida y adecuada de las necesidades formativas del capital humano y de la planificación consiguiente de las actividades de formación y de los**

**recursos que el sistema pone a disposición de las empresas.**

En primer lugar, el número de participantes formados no ha dejado de crecer en el periodo 2004-2016. Desde un volumen ligeramente superior a los 500.000 formados en 2004 el modelo de formación de oferta ha llegado a alcanzar una cifra superior a los 3,7 millones de participantes en 2016. Y, en segundo lugar, **la evolución de las empresas participantes ha seguido una senda de crecimiento similar, aunque con una disparidad creciente y muy acusada a partir del año 2013 en que el volumen de empresas formadoras no ha dejado de descender.** Las 367.770 empresas formadoras existentes a 2016 suponían un apreciable descenso respecto al pico máximo de 478.621 empresas alcanzado tres años antes, en 2013.

La razón principal de esta evolución se refleja en el Cuadro 6. Es el descenso en el número de empresas de menor tamaño (de entre 1 y 9 trabajadores) el que explica casi en su

**Cuadro 7. Evolución del presupuesto y el gasto efectivo en formación bonificada, 2004-2016 (millones de euros)**

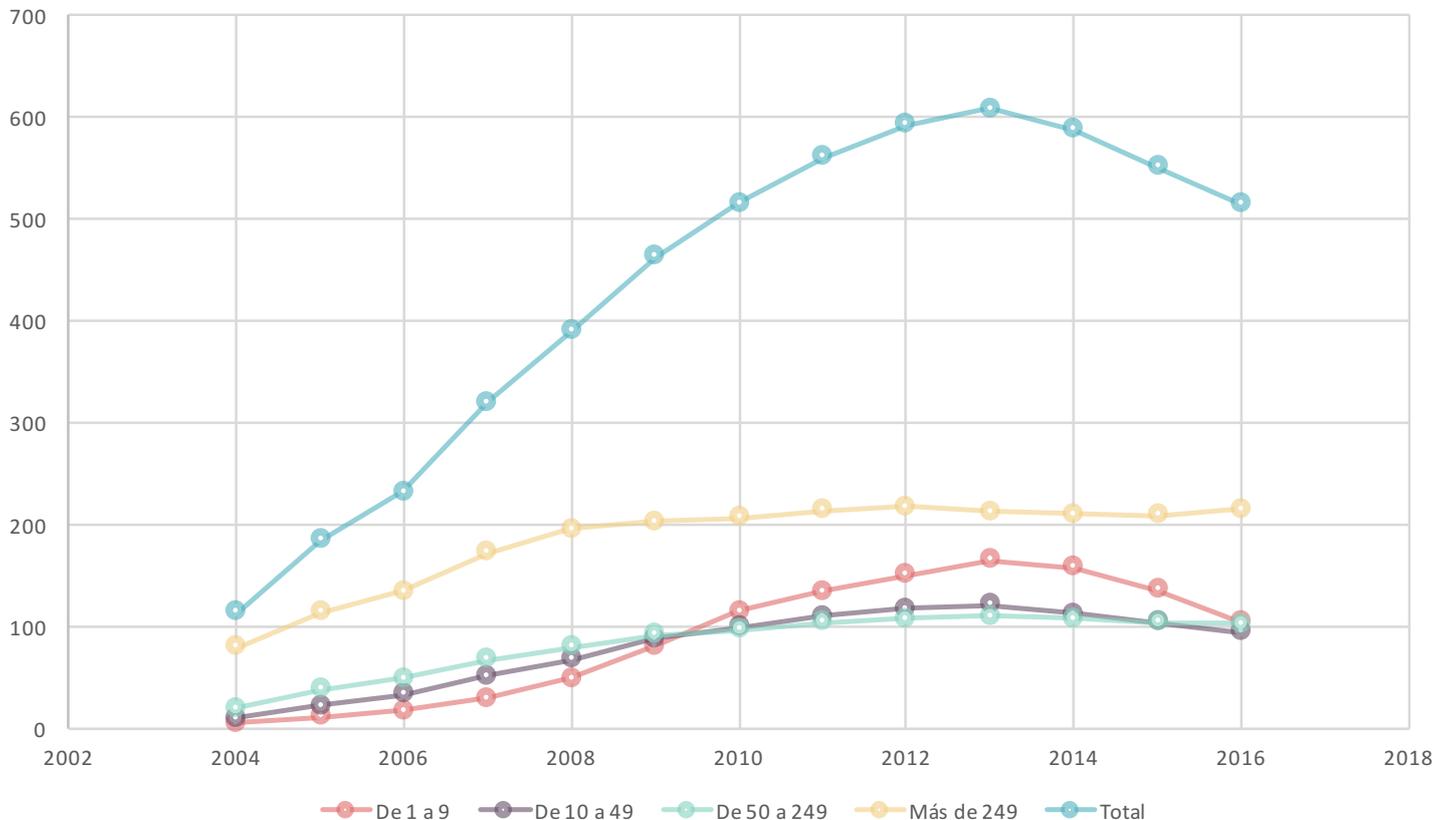


Fuente: Fundación Estatal para la Formación en el Empleo. Informes anuales

totalidad la caída en el volumen de empresas formadoras a partir de 2013. No se trata de una reducción pequeña (el descenso alcanza casi un 30%) y, algo más significativo si cabe, viene a interrumpir una senda constante de crecimiento en el número de pequeñas empresas usuarias del modelo de formación bonificada. **Si esta tendencia se consolidara en los próximos años supondría la quiebra de uno de los principales objetivos de la política española de formación profesional para el empleo: proporcionar instrumentos sólidos para incrementar la formación profesional en las pequeñas empresas.**

Por consiguiente, uno de los problemas más importantes en el diseño y la regulación del modelo de formación de demanda o programada reside, sin lugar a dudas, en indagar cuáles son las causas de esta significativa retirada de las pequeñas empresas en la participación en la formación bonificada. Aunque más adelante se analizarán algunas respuestas, baste ahora con señalar que una de las carencias del modelo habitualmente compartidas en los diagnósticos sobre el sistema español es el todavía reducido (alrededor del 30%) nivel de cobertura entre las empresas con menos de 10 trabajadores.

**Cuadro 8. Gasto real en formación bonificada por tamaño de las empresas, 2004-2016**



Fuente: Fundación Estatal para la Formación en el Empleo. Informes anuales

Si el recorrido del sistema desde 2013 no sólo no incluye a más empresas pequeñas, sino que reduce sustancialmente su participación el problema adquiere una relevancia especial.

La evolución de la formación de demanda o bonificada en su vertiente financiera arroja, obviamente, resultados consistentes con la evolución analizada en términos de los trabajadores formados y las empresas participantes en el modelo. Pero también refleja **el estancamiento y la reducción a lo largo de los últimos años en la disposición de crédito por parte de las empresas que utilizan el sistema de bonificación de la formación realizada.**

Cuando se analiza la evolución del gasto desde el punto de vista del gasto presupuestado en bonificaciones, el sistema de formación de demanda ha visto crecer el gasto en alrededor de 350 millones desde que en 2004 se pusiera en funcionamiento esta modalidad de financiación a través de la autoliquidación de bonificaciones en la cuota de formación profesional. Desde los 267,3 millones de euros presupuestados en 2004, el año inicial de la serie, el presupuesto asignado ha llegado a alcanzar 610 millones de euros en 2016. Durante los primeros años de funcionamiento

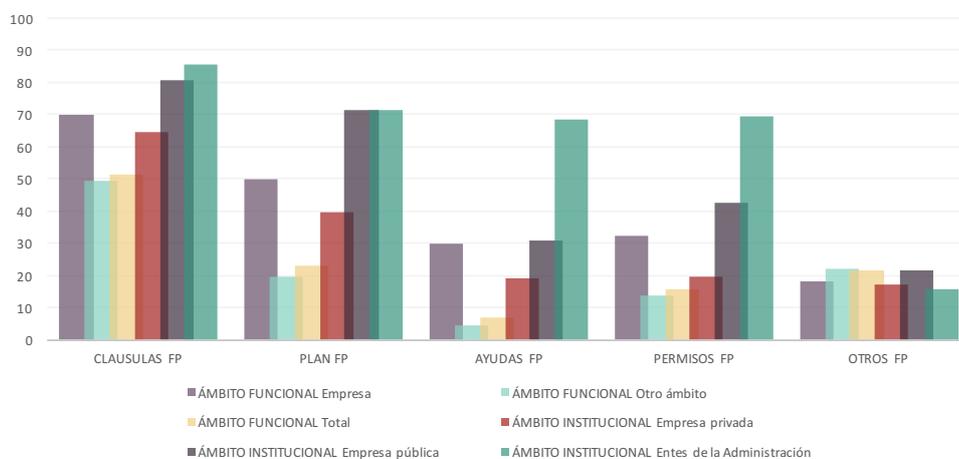
del modelo el crédito dispuesto quedó muy por debajo del presupuesto asignado. Sin embargo, a partir del año 2007 el gasto real se acercó significativamente al presupuesto y rebasó la cantidad establecida inicialmente (se trata de un crédito abierto que puede ser rebasado hasta el importe del % de cotización asignado a la formación de los ocupados) en el periodo 2010-2014. En cambio, **a partir de 2013, el gasto real comenzó a caer hasta registrar casi 100 millones menos que la cantidad inicialmente asignada en el presupuesto.**

Pero la magnitud del cambio experimentado en los últimos años se visualiza mucho mejor cuando se contempla el comportamiento del gasto real en formación en las empresas en función de su tamaño. Desde esta perspectiva, **el retroceso ha sido enorme porque mientras el gasto real ha seguido creciendo entre las grandes empresas, el gasto entre las pequeñas ha disminuido en casi un 40%.**

## 2.2 La formación profesional de oferta

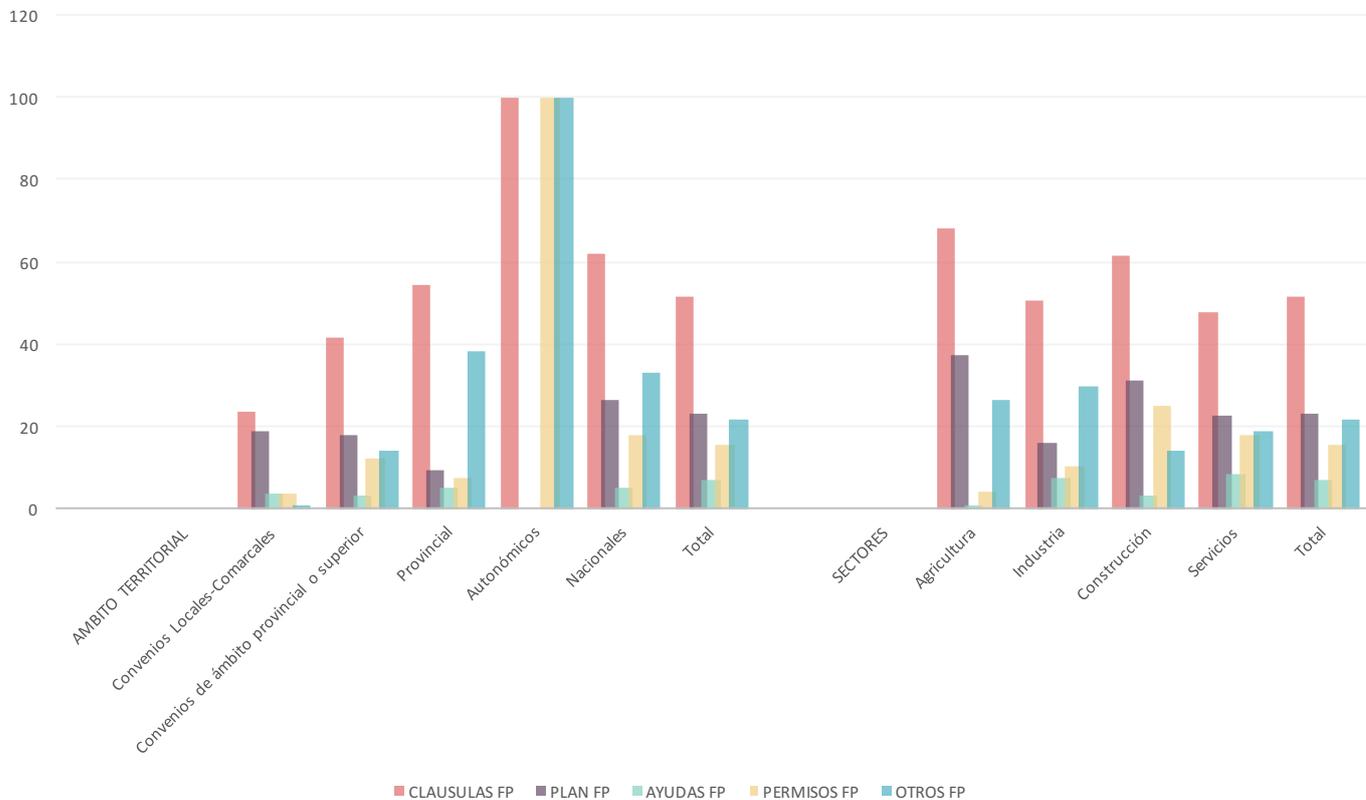
La formación de oferta constituye el segundo pilar del sistema de formación para el empleo. Mientras que en el segmento de formación de demanda son las empresas las que por sí mismas o mediante planes agrupados especialmente en el ámbito de las pequeñas y medianas empresas- las que se ocupan de articular los medios para la provisión de formación hacia sus trabajadores, **en el modelo de formación de oferta son los planes de carácter sectorial, gestionados de forma predominante por los interlocutores sociales (organizaciones empresariales y sindicales así como entidades de la economía social y del trabajo autónomo), los que concentran la generación de la actividad formativa.**

**Cuadro 9. Cláusulas de formación en los convenios colectivos por ámbito funcional e institucional**  
(% de trabajadores afectados sobre el total cubierto por convenio)



Fuente: Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos (M. Empleo)

**Cuadro 10. Cláusulas de formación en los convenios colectivos por ámbito territorial y sectorial**  
(% de trabajadores afectados sobre el total cubierto por convenio)



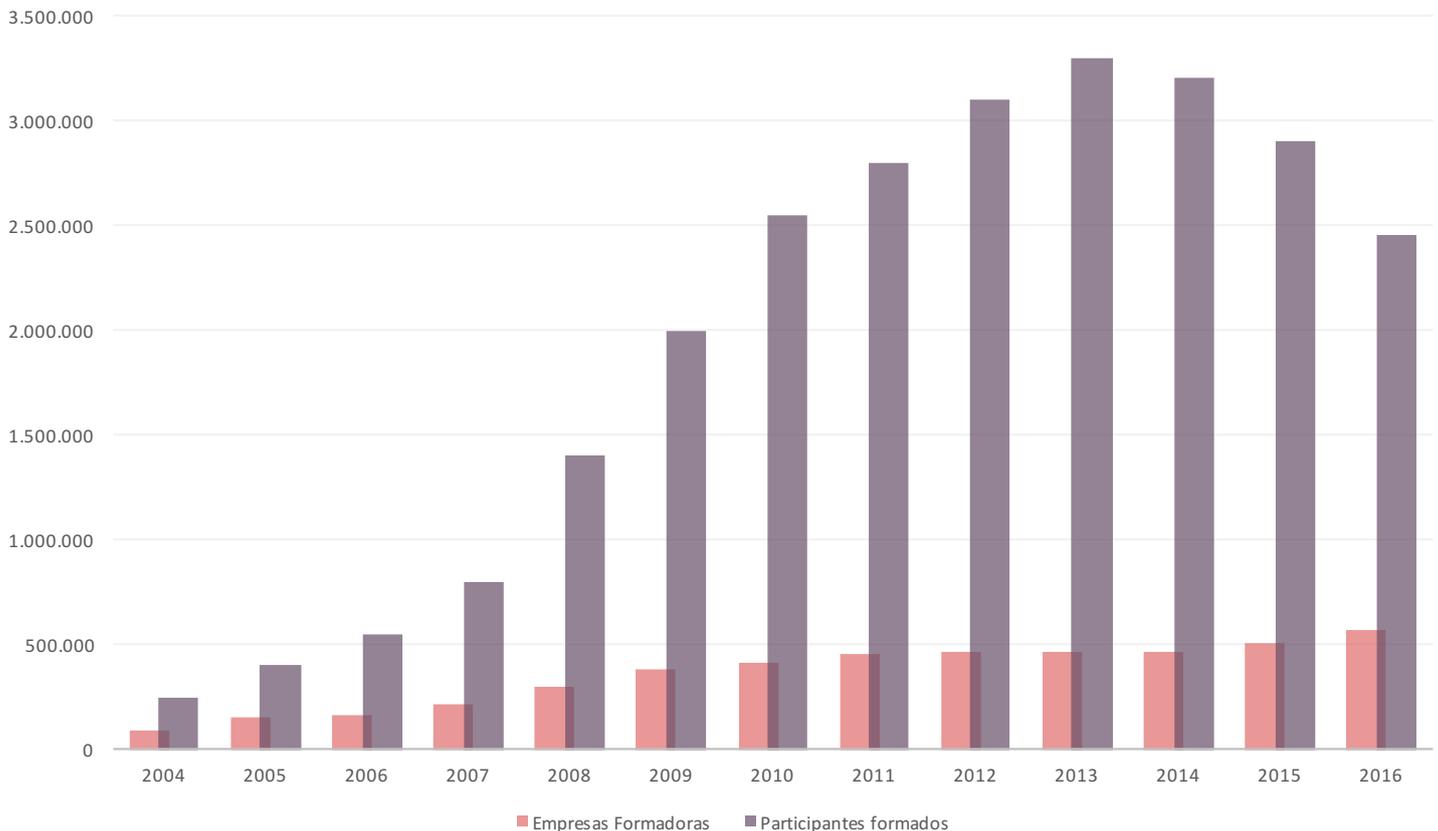
Fuente: Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos (M. Empleo)

El modelo ha estado **fuertemente anclado desde sus inicios a la negociación colectiva sectorial** a través de la creación en su seno de Comisiones Paritarias en los distintos sectores y ramas de actividad. No obstante, los datos disponibles sobre el papel de las cláusulas de formación profesional en la negociación colectiva ofrecen un panorama todavía lejano al óptimo. Solo la mitad de los trabajadores afectados por convenio tiene cláusulas de formación en sus acuerdos. Como era de esperar, los convenios de empresa registran un grado de atención mayor (el 70%) **pero dado que la inmensa mayoría de las grandes**

**empresas realizan actividades de formación hay una parte no poco importante de ella que no es abordada en la negociación colectiva y, muy probablemente, no llega a ser financiada con los fondos procedentes de las cotizaciones sociales.**

Desde la perspectiva del ámbito institucional, las conclusiones son desfavorables para las empresas de titularidad privada. Solo 64,5% de los trabajadores afectados por convenio de empresa tienen cláusula de formación, casi un 20% menos que los correspondientes al ámbito de las empresas y entes públicos.

**Gráfico 3. Formación de demanda y formación de oferta  
Trabajadores participantes en las acciones formativas  
(2004-2016)**



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

Por su parte, la visión sectorial refleja la existencia de un, todavía largo, recorrido por realizar precisamente en los sectores estratégicamente más importantes para la economía española, servicios e industria, cuyos registros en cuanto al papel de la negociación colectiva son aún más reducidos que los resultados en términos de participación de las empresas y trabajadores en acciones formativas ofrecidos procedentes de la Encuesta sobre Formación Continua (Cuadros 2 y 3).

Sin embargo, para tener una idea mucho más acorde con la evolución del sistema de formación de oferta a lo largo de los últimos años es preciso tener en cuenta los datos proporcionados en el Gráfico 3.

Como puede comprobarse **la formación de oferta ha pasado a desempeñar un papel que puede calificarse de marginal.**

Partiendo de niveles de trabajadores formados prácticamente similar hasta 2006 en los dos modelos, el papel de la formación de demanda ha ido creciendo de forma ininterrumpida hasta alcanzar a partir de 2015 algo más de 3,5 millones de trabajadores. En el mismo periodo la formación de oferta no ha dejado de perder peso. En 2015, último año para el que se dispone de datos, solo 168.830 trabajadores habían participado en planes de formación de oferta cuando 2008 lo habían hecho 1,1 millones. Ello quiere decir que **hoy solo un 4% de los trabajadores participantes en actividades de formación en el trabajo lo hacen a través del modelo de formación de oferta**. Como luego veremos la incidencia de este cambio tan importante en el modelo de formación profesional sobre el sector prestador de servicios de formación en las empresas ha sido enorme y afectará de lleno a su capacidad de supervivencia estable y, con ella, al funcionamiento real del modelo actual de formación profesional en España.

Pero además, cuando se analizan los datos correspondientes a los presupuestos iniciales se percibe la magnitud de los cambios operados en el sistema y la constatación de que, más allá de los problemas de gestión del sistema, ha existido una orientación previa que explicaría una buena parte de lo sucedido en los últimos años.

El presupuesto destinado a la formación de oferta ha sufrido un importantísimo ajuste a lo largo de la última década. Durante el periodo 2005-2011 el presupuesto asignado a la formación de oferta de carácter autonómico y la de carácter estatal vinieron a coincidir, incluso en algunos años tuvieron cuantías prácticamente idénticas. El modelo parecía funcionar a través de un diseño implícito en el que alrededor de 1/3 del montante global de la formación para el empleo se distribuía en cada uno de los tres pilares (formación de demanda, formación de oferta estatal y formación de oferta autonómica).

Como consecuencia de ello **el presupuesto total en la formación de oferta (estatal y autonómico) superaba ampliamente al presupuesto asignado a la formación de demanda financiada a través de bonificaciones en las cotizaciones sociales de formación profesional a cargo de las empresas**. Hasta el 2011 la formación de oferta estatal y autonómica llegaba en muchos años a duplicar el presupuesto asignado a la formación de demanda. **Es cierto que, pese a ello, el volumen de alumnos participantes en formación de demanda era muy superior (ver Gráfico 3), pero a ello contribuía decisivamente la mayor duración media de los cursos en el modelo de formación de oferta**.

Es a partir de 2011, todavía en una medida todavía poco importante, y, sobre todo, desde 2012 cuando el presupuesto para la formación de oferta comienza a caer decisivamente. **El presupuesto se reduce nada menos que en alrededor de 2/3 entre 2011 y 2015: los más de 800 millones asignados en 2010 se reducen a alrededor de 290 millones en 2012, 2013 y 2014**.

Como puede fácilmente entenderse, el impacto de una reducción tan importante tuvo que afectar drásticamente al conjunto del sistema. Los interlocutores sociales no solo redujeron su propia capacidad de oferta a través de **las instituciones formativas dedicadas a ello (especialmente importantes entre las organizaciones sindicales) sino que también ajustaron intensamente el volumen de contrataciones con el sector de producción de formación que tuvo que reducir su capacidad hasta límites de mera supervivencia económica**.

**A partir de 2015, la situación mejora desde el punto de vista de la asignación presupuestaria inicial** pero, si tenemos en cuenta el comportamiento de los alumnos formados, no parece que la mejora presupuestaria haya tenido demasiado impacto en la ejecución real dado que tanto las convocatorias estatales como las autonómicas han seguido reduciendo el volumen de alumnos formados .

### 3 LA REGULACIÓN DEL SISTEMA DE FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO ESTABLECIDA EN LA LEY 30/2015.

La aprobación hace apenas dos años de **la Ley 30/2015 reguladora del Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral supuso uno de los más significativos hitos en el desarrollo reciente de la formación para el empleo en España.** Si nos remontamos al desarrollo moderno del sistema al que se ha hecho referencia en el Capítulo 1, la Ley 30/2015 supone, al menos esa es la intención declarada del legislador, un verdadero punto de inflexión en la orientación del sistema de formación para los ocupados.

Como ocurriera en su día con los primeros Acuerdos sobre Formación Continua en 1992 o con el Acuerdo sobre Formación Profesional alcanzado en 2006 entre los interlocutores sociales y, de forma tripartita, con el Gobierno, la Ley pretendía abordar las más importantes carencias, compartidas en muchos aspectos por los interlocutores sociales y los principales partidos políticos del arco parlamentario, del sistema de formación para el empleo.

El punto de partida, mencionado en el preámbulo de la ley, fueron las conclusiones del Diálogo Social acerca del desarrollo de Acuerdo de Formación Profesional para el Empleo de 2006:

**Cuadro 12. Presupuesto de gasto en formación profesional de oferta y demanda (2004-2016) (millones de euros)**

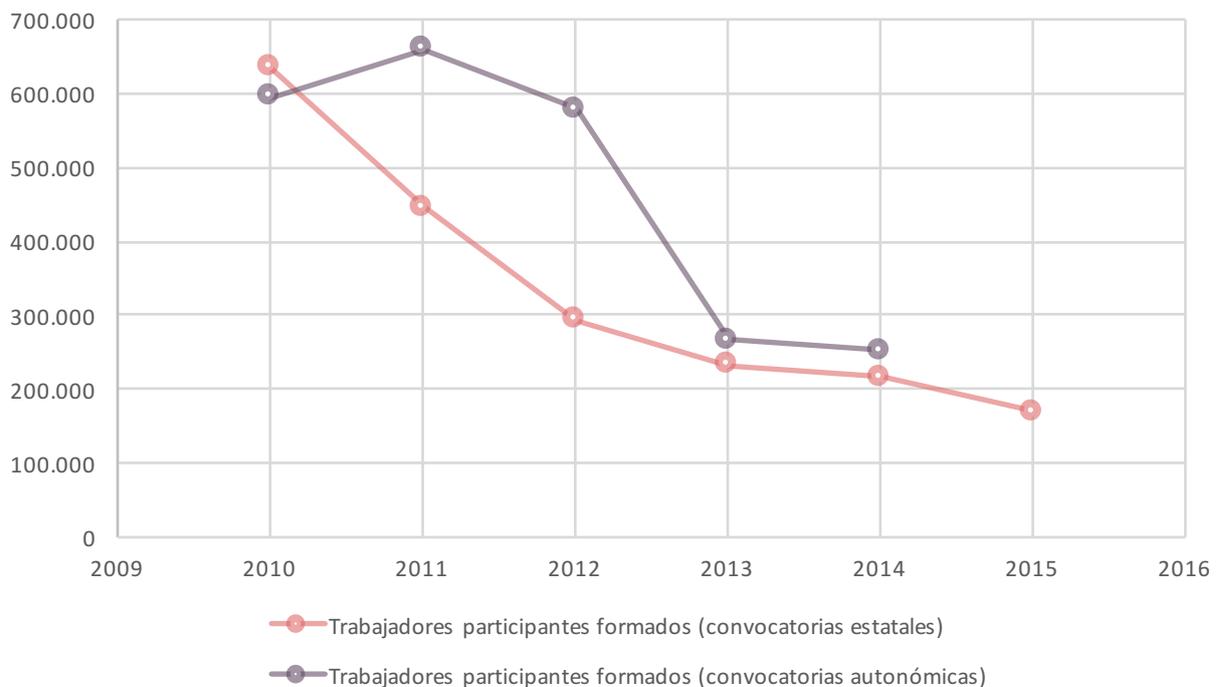


Fuente: Fundación Estatal para la Formación en el Empleo. Informes anuales

(...) “La deficiente coordinación del conjunto del sistema; la falta de una planificación estratégica de la formación profesional para el empleo; su escasa vinculación con la realidad del tejido productivo, especialmente la formación de demanda dirigida a la PYME; la no disponibilidad de un sistema de información integrado; la falta de evaluación de su impacto; una definición poco eficiente del papel de los agentes implicados en el sistema”.

Es cierto que la Ley no obtuvo el consenso final de los interlocutores sociales, especialmente por parte de la **CEOE** que mantuvo una posición de rechazo relativo respecto de algunas de las características de la nueva regulación, pero el amplio apoyo parlamentario suscitado durante su tramitación en el Congreso permitía anticipar una razonable satisfacción sobre su capacidad de cambio en el ámbito de la formación profesional. El sistema, además, como ocurriera en el periodo 2002-2004, había sufrido una importante pérdida de crédito social respecto del uso adecuado de sus fondos y necesitaba un nuevo impulso que restaurara su papel, por lo demás imprescindible en el contexto de la salida de la crisis, en el ámbito de las políticas activas de mercado de trabajo.

**Cuadro 13. Formación de oferta estatal y autonómica. Trabajadores participantes en las acciones formativas (2010-2015)**



Fuente: Fundación Estatal para la Formación en el Empleo. Informes anuales y CES (2016)

Entre los principales objetivos de la ley se plantean cuatro de contenido estratégico: **la garantía del ejercicio del derecho a la formación de los trabajadores, empleados y desempleados, en particular, de los más vulnerables; la contribución efectiva de la formación a la competitividad de las empresas; el fortalecimiento de la negociación colectiva en la adecuación de la oferta formativa a los requerimientos del sistema productivo, así como la eficiencia y transparencia en la gestión de los recursos públicos.**

Junto a ello, la ley establece un conjunto de medidas que caracterizan la nueva orientación regulatoria entre las que deben destacarse las siguientes:

**a)** Como principal cambio instrumental, la Ley establece un modelo de gobernanza a través de **un nuevo papel para los agentes y órganos que intervienen en el sistema de formación.** En los órganos de gobierno de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo se regula el principio de participación mayoritaria de la Administración Pública. El papel de las organizaciones sindicales y empresariales en el diseño, el seguimiento y el control del modelo resulta reforzado, pero en paralelo, aquí reside el principal cambio de la nueva regulación, **“los agentes sociales dejan de participar en la gestión de fondos y en la impartición de la formación como la hacían hasta la fecha, dejando este papel a las entidades que imparten formación profesional y que desarrollarán esta tarea en un nuevo entorno más competitivo”.**

**b)** Se profundiza en **el principio de acceso directo de los centros de formación a los fondos públicos disponibles para los planes de formación de los trabajadores hasta entonces limitados a la organizaciones empresariales y sindicales** (una parte significativa de los cuales eran a su vez contratados al sector de centros de formación).

**c)** En coherencia con los enunciados anteriores, la ley introduce **“de manera inequívoca la concurrencia competitiva abierta a todos los proveedores de formación acreditados, como norma general para la gestión de los fondos destinados a financiar las programaciones formativas de las distintas Administraciones públicas”.** Se trata, así se señala en la exposición de motivos de la ley de un **“rasgo básico transversal a la gestión de la financiación (...) en materia de formación profesional”.**

**d)** Se mantiene el papel esencial del **diálogo social y la negociación colectiva** como instrumentos capaces de orientar el sistema hacia las necesidades y requerimientos reales de la economía.

**e)** La ley sitúa a la **formación programada por las empresas para sus propios trabajadores, la también denominada formación de demanda, en el “centro del sistema”** al declarar que “está llamada a ser la herramienta principal para ofrecer una respuesta inmediata a las necesidades cambiantes de los sectores”. Desde esta perspectiva, el papel de la formación desarrollada por las distintas Administraciones públicas a través de sus planes de oferta es completar la oferta formativa mediante su propia programación destinada a los trabajadores ocupados.

**f)** Se declara la **unidad financiera del sistema,** compatible no obstante con la posibilidad de que las CCAA ejecuten una parte de los planes de oferta. El Estado y las CCAA mantienen su papel en la asignación competitiva de dichos fondos que, al fin y al cabo, son los que restan una vez ejecutados los planes de formación de demanda por las empresas financiados con deducciones de las cuotas sociales de formación profesional.

g) La ley articula **un sistema de observación y prospección del mercado laboral** que persigue un mayor grado de eficiencia respecto a la detección de los cambios operados en las demandas de nuevas cualificaciones y competencias profesionales del aparato productivo.

h) Uno de los objetivos más importantes reside, a la luz de los problemas de estabilidad y volatilidad en la asignación de subvenciones registrados, en la declaración y **articulación de un “escenario estratégico plurianual referente a la programación de toda la formación que se imparta en el sistema”**, además se advierte que el escenario indicado “incluira una proyección plurianual de la financiación pública para atender a las necesidades formativas reales (...) **en un marco de la estabilidad del sistema que favorezca la certidumbre, la anticipación y las decisiones de inversión**”.

i) Junto a ello, la Ley también prevé uno de los objetivos largamente demandados por el conjunto de los agentes implicados en la formación profesional para el empleo. Se trata de la **simplificación en el recurso a la financiación a través del compromiso de desarrollar el “régimen de concesión y justificación de subvenciones u otras formas de financiación, a través de módulos, una vez identificados los precios de mercado de las distintas especialidades formativas”**.

j) La Ley, además, **suprime la formación profesional a distancia y plantea su sustitución por la formación on-line**, una apuesta imprescindible dada la evolución de las nuevas tecnologías y su trascendental impacto sobre las nuevas formas de impartición de la formación a todos los niveles.

La nueva regulación produjo una indudable mejora de las expectativas de un nuevo impulso de nuestro sistema de formación profesional para el empleo que durante los años inmediatamente anteriores había experimentado, como se ha detallado en los capítulos anteriores, un gravísimo deterioro en su capacidad de respuesta a los retos planteados por la crisis. **Prácticamente todas las grandes y más significativas demandas que habían configurado las iniciativas para avanzar en desarrollo del sistema habían sido plasmadas en la nueva ley.**

Es cierto que todavía se mantenían objeciones significativas por las **organizaciones empresariales**, que han seguido planteando la necesidad de considerar las cotizaciones sociales como un recurso privativo de las empresas y también, aunque en una cuantía inferior de los trabajadores- que debería devolverse a ellas.

Al respecto son ilustrativas las propuestas contenidas en el Libro Blanco sobre el sistema de formación profesional para el empleo que resume la posición de la CEOE. Planteando la necesidad de recuperar la visibilidad de la inversión en formación se recuerda que “a pesar del avance que supuso la formación de demanda, la cuota formativa se ha convertido en un impuesto más o, peor aún, en un coste asociado al empleo, sin referencias concretas a la rentabilidad de la formación. Para evitar esto, es fundamental devolver individualmente a las empresas la capacidad de decidir sobre la formación de sus propios trabajadores sobre las mejores formas y momentos para integrarla con su propia actividad productiva y sobre la selección de proveedores a los que elijan, paguen y evalúen de manera directa”.

Pero, en cualquier caso, **es muy importante tratar de hacer que las esperanzas suscitadas por la Ley 30/2015 no se frustren.** Todavía es pronto para realizar una evaluación en forma de balance sobre el papel y el impacto de la nueva regulación sobre el sistema formativo de los trabajadores ocupados. Solo han pasado algo más de dos años, es cierto, pero aun así hay algunos aspectos sobre los que sí es posible pronunciarse y, algo que se realizará en el próximo capítulo, avanzar propuestas para mejorar el funcionamiento del modelo de formación profesional para el empleo.

# 4 PROPUESTAS DE IMPULSO A LA FORMACIÓN PARA EL EMPLEO EN ESPAÑA.

## 4.1. La formación laboral como derecho

La formación de los trabajadores es **considerada en España un derecho individual**, en aplicación de un amplio marco normativo:

Artículo 40-2 de la **Constitución Española**: “los poderes públicos fomentarán una política que garantice la formación y readaptación profesionales”.

Artículo 4-2 del **Estatuto de los Trabajadores**: “los trabajadores tienen derecho (...) b) A la promoción y Formación Profesional en el Trabajo”.

Artículo 3 de la **Ley 30/2015**, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral: “Los principios que rigen el sistema de formación profesional para el empleo son: “El ejercicio del derecho individual a la formación y la gaewrantía de igualdad en el acceso de los trabajadores, las empresas y los autónomos a una formación vinculada a las necesidades del mercado de trabajo”.

Los poderes públicos tienen, por tanto, **la responsabilidad de asegurar el ejercicio de este derecho**, dentro de los siguientes parámetros:

El modelo de formación profesional para el empleo está incardinado en la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación laboral, aunque la actividad formativa **puede estar vinculada a otros títulos competenciales**, como los que tienen atribuidos las Comunidades Autónomas.

La legislación española sobre formación para el empleo **sigue las orientaciones de la Unión Europea** para las políticas de empleo, en especial la de aplicación del concepto de flexiseguridad, basado en la idea de empleabilidad y la de garantizar la correspondencia entre la demanda y la oferta de empleo.

El ejercicio del derecho a la Formación Profesional en el Trabajo, tal y como aparece en el Estatuto de los Trabajadores, está **vinculado a la negociación colectiva** como marco en el que debe concretarse; especialmente, en el caso de la formación en el seno de las empresas.

Para asegurar la dotación de recursos que permitan el ejercicio de este derecho, el Estado recauda, a través de la Seguridad Social, **una cuota obligatoria a empresas y trabajadores**, y distribuye después los fondos obtenidos, mediante los Presupuestos Generales del Estado, entre la formación organizada por las empresas (“Formación de demanda”) y la formación impulsada por los poderes públicos (“Formación de oferta”).

El papel tradicional de las Administraciones Públicas como garantes del ejercicio del derecho a la formación para el empleo ha generado una **preferencia por el modelo de subvención pública**.

Este modelo, aplicado en todas las variantes de formación laboral desde 1979, fue **excluido desde 2003 (RD 1046/2006) de la formación de demanda**, lo que ha otorgado a las empresas una mayor flexibilidad y agilidad a la hora de gestionar los recursos de formación para sus trabajadores.

En la formación de oferta, subsiste el recurso habitual a la convocatoria de subvenciones, dado que en la Ley 30/2015 se considera a esta variante **un servicio público que debe gestionarse como una política activa**, bien directamente por parte de la Administración; o bien, “encomendándosela a terceros”.

La Ley 30/2015 incluye el principio de que los fondos para formación para el empleo deben “gestionarse en régimen de concurrencia competitiva abierta a todos los proveedores de formación, públicos y privados”, que se aplicará tanto a la convocatoria de subvenciones como a **otras formas de contratación que garanticen “la publicidad y la concurrencia”**.

Es necesario destacar que el texto de la Ley 30/2015 indica que no hay posibilidad de reserva en favor de una entidad pública o privada, incluso a la hora de formular los criterios de valoración. Este hecho se contradice en el Real Decreto 694/2017.

En esta Ley, se menciona, además, la **posibilidad de incorporar un “cheque formación”** para su utilización por parte de los trabajadores desempleados, que seleccionarán a la entidad de formación que prefieran de entre las acreditadas por la Administración.

El mantenimiento del inapropiado modelo subvencional ha sumergido al sector en graves dificultades, dado que **los requisitos de gestión ahogan el desarrollo de la propia actividad** de formación.

La preferencia que la Ley 30/2015 expresa por el modelo subvencional, con un **papel determinante de la Administración** en la definición de la oferta formativa, la selección de los proveedores de dicha oferta y la gestión que éstos deben realizar de los recursos asignados dificulta de una forma extraordinaria el desarrollo de la actividad por parte de las empresas prestadoras de servicios de formación para el empleo, pues siendo esta un actividad económica ordinaria sujeta a la libre concurrencia y al principio de competencia, debe ajustarse a un principio de justificación pensado para **Agentes Sociales actividades sociales y Organizaciones sin ánimo de lucro**.

La burocratización de los requisitos de justificación del uso de los fondos, así como la existencia de interpretaciones diversas en la aplicación de la normativa subvencional y los retrasos en las liquidaciones han generado una **situación de inseguridad jurídica que retrae la iniciativa** del sector de la formación, como se refleja en la caída de actividad registrada en la formación de oferta.

La alternativa manejada por los poderes públicos para agilizar la gestión de las subvenciones, consistente en módulos máximos de coste, puede suponer cierto alivio, pero la valoración a la baja de las ofertas para estos módulos podría generar **un claro desincentivo para la apuesta por la calidad** y la inversión en recursos innovadores.

## 4.2. La necesidades de la formación para el empleo en España

La situación del mercado de trabajo en España constituye un **motivo de preocupación constante** tanto para el Gobierno como para la propia sociedad española y las autoridades europeas, ante los rasgos que lo caracterizan desde hace décadas:

**Alto nivel de desempleo** que, en la actualidad, pese al descenso registrado, sigue siendo el segundo mayor de la UE (sólo tras Grecia) y que se centra sobre todo en la población joven (cuya tasa de paro es casi el doble que la media europea).

**Bajo nivel de cualificación básica** de la población activa, con un 46% que recibe la consideración de no cualificada por parte de la OCDE (frente a un 25% de la media OCDE) y un alto nivel de abandono escolar (del 20% actual, frente al objetivo de la UE del 10% para 2020).

**Falta de trabajadores con las competencias** que las empresas españolas reclaman, lo que obstaculiza la adaptación de los sectores productivos a los cambios globales que se están registrando.

**Escasez de profesionales especializados en los sectores de futuro**, lo que impacta negativamente sobre la posibilidad de generar y desarrollar nuevos proyectos empresariales basados en la innovación.

**Bajo nivel del espíritu emprendedor**, con tasas discretas de personas que aspiran a crear una empresa en España, según los estudios existentes, lo que impacta también de forma negativa en el desarrollo de los sectores con mayor futuro.

En la reforma de la formación para el empleo, como **sector clave en la mejora del mercado laboral** español, deben aplicarse los principios siguientes:

**Identificar correctamente las necesidades** de los diversos sectores empresariales para poder ofrecer la formación adecuada, con especialidades y contenidos que permitan avances en competitividad a las empresas y en la empleabilidad de los trabajadores.

**Establecer objetivos concretos y temporalizados** para los resultados de la formación, tanto en la competitividad de las empresas como en la empleabilidad de los trabajadores y evaluar su cumplimiento con tasas objetivas de incidencia en ambos aspectos.

**Asegurar la calidad de la formación** para que pueda cumplir con los objetivos asignados, adecuando los recursos a los fines buscados y procurar su mejora continua a través de mecanismos competitivos que primen la innovación.

**Vincular más estrechamente la formación para el empleo y la actividad laboral, implicando en mayor medida a las empresas en la formación de oferta**, ampliando la dirigida hacia los autónomos, promoviendo las certificaciones profesionales y facilitando el desarrollo de la contratación para la formación y el aprendizaje.

### 4.3. Propuestas de soluciones para mejorar la formación para el empleo en España

Las propuestas que se relacionan a continuación, elaboradas por las organizaciones más representativas de las empresas prestadoras de servicios de formación para el empleo, pretenden avanzar el cambio de modelo establecido por la Ley 30/ 2015. Ninguna de las propuestas desarrolladas cuestiona o exige cambio alguno, ni en la Ley ni en su Reglamento de desarrollo, al entender que el actual marco legal permite avances importantes, y que tanto el sector como la sociedad esperan de las administraciones públicas y sus agentes sociales, no nuevos debates legislativos, sino soluciones viables a corto plazo.

Nuestra apuesta pasa por centrar la actividad de las administraciones en la mejora del sistema de identificación de las necesidades formativas, en el establecimiento de calendarios plurianuales de oferta formativa que faciliten la orientación de los alumnos y las necesarias inversiones por parte de las empresas prestadoras de servicios de formación para hacer frente a esas demandas formativas con calidad y a través de procesos transparentes y competitivos. Pretendemos facilitar procedimientos de justificación y control de las acciones formativas eficientes y simplificados que den plenas garantías

jurídicas tanto a las funciones de inspección de la Administración como a las empresas prestadoras de servicios. Asimismo, nuestras propuestas tienen el objetivo de promover procedimientos públicos de evaluación de la calidad de las inversiones efectuadas por el conjunto de la sociedad española en la formación de sus trabajadores empleados o desocupados.

El conjunto de medidas propuestas, siempre desde la óptica, la experiencia y el compromiso de las empresas prestadoras de servicios de formación para el empleo, busca incrementar la calidad y la agilidad del sistema de formación, desde la necesaria colaboración entre el papel rector de la Administración Pública, los agentes sociales y la aportación del sector privado, desde **la consideración de la prestación de los servicios de la formación para el empleo como una auténtica actividad económica**. Todas estas medidas se enmarcan dentro de la normativa vigente, de manera que suponen un esfuerzo por acoplar y armonizar el modelo de formación para el empleo que surge con la aprobación de la Ley 30/2015 a las necesidades del sector que conforman las empresas prestadoras de servicios de formación para el empleo.

Enumeramos **18 propuestas concretas para la mejora del sistema de formación para el empleo**, agrupadas en cinco grandes líneas de acción y aplicables con carácter inmediato en la regulación normativa pendiente, tras la publicación del Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, por la que se desarrolla la Ley 30/2015.

## **I. MEJORAR LA IDENTIFICACIÓN DE LAS NECESIDADES FORMATIVAS PARA LOGRAR UNA MAYOR CALIDAD DE LA FORMACIÓN IMPARTIDA:**

**1. Incorporar a los mecanismos de diagnóstico e identificación de las necesidades formativas dentro del espacio de planificación plurianual de la formación para el empleo a representantes de las empresas prestadoras de servicios de formación, así como de las principales empresas que desarrollan formación de demanda** con el objeto de:

Acceder a la experiencia acumulada de interrelación **formación-empleo** por parte de empresas que facilitan esa transición, así como a las expectativas actuales y de futuro que tienen estas empresas.

Contar con los **criterios profesionales** de las empresas formadoras que están en contacto permanente con los dos polos de la ecuación, los trabajadores y las empresas, pues son las que mejor conocen las cuestiones de futuro a dilucidar.

**No se trata de compartir el espacio de gobernanza del sistema, ni mucho menos las actividades de seguimiento, control y evaluación del mismo, sino aportar la experiencias de las empresas dentro de los espacios de planificación plurianual, incrementado la experiencia y por tanto la calidad del sistema de identificación de necesidades.**

**2. Ejecutar planes plurianuales de evaluación de la calidad de la formación para el empleo (de demanda y de oferta)** con el objeto de:

**Medir de forma objetiva los impactos** en términos de creación de empleo y de mejora de la productividad de las empresas.

Utilizar los datos y conclusiones obtenidas para **orientar los nuevos planes** de oferta formativa (orientación hacia sectores/especialidades y hacia contenidos de la formación).

**3. Establecer la realización anual de una campaña de sensibilización, difusión y orientación, a cargo de las Administraciones Públicas, sobre el papel de la formación para el empleo** en la mejora de la trayectoria profesional, la empleabilidad y la productividad laboral con el objeto de:

Lograr que los trabajadores ocupados y los desempleados se interesen por las **ventajas que la formación para el empleo les puede suponer**, dirigiendo mensajes específicos a cada colectivo.

Difundir entre las empresas y la sociedad a **los contratos de formación y los certificados de profesionalidad**, así como los programas existentes sobre estas modalidades de formación.

## II. GARANTIZAR LA FINANCIACIÓN ADECUADA A LAS NECESIDADES A CUBRIR, EVITANDO LA PÉRDIDA DE FONDOS E INCENTIVANDO FUENTES ADICIONALES DE RECURSOS:

**4. Establecer la obligatoriedad de destinar el importe íntegro de los fondos procedentes de la cuota de formación profesional de empresas y trabajadores a la formación para el empleo, reanualizando de forma obligatoria los fondos no dispuestos**, para evitar que se pierda oferta formativa costeada de manera previa por trabajadores y empresas con el objeto de:

Asegurar la dotación de fondos, según los ingresos previstos, a la **planificación anual** de programas de formación. Reforzar la obligación de las Administraciones Públicas

sobre la imposibilidad de reserva económica para cualquier tipo de agente del sistema, ya sea público o privado, poniendo énfasis en la concurrencia competitiva en todas las líneas de actuación.

Lograr la ejecución, en la mayor medida posible, de los programas de formación planificados, incrementando la eficiencia de su gestión.

**5. Mejorar los incentivos fiscales a la cofinanciación privada de la oferta formativa para el empleo, con deducciones en el impuesto de sociedades a las empresas y en el IRPF a los trabajadores** que decidan invertir en formación suplementaria a la costeada mediante cuotas o fondos públicos con el objeto de:

Incentivar la **dotación de una mayor formación y de mayor calidad o alcance** por parte de las empresas, cuyo coste vaya más allá de los créditos que tengan disponibles por las cuotas de formación abonada, mediante incentivos vinculados al IRPF, en el caso de los trabajadores, y al Impuesto de Sociedades, en el caso de las empresas.

Impulsar la oferta de **formación en sectores o especialidades de futuro** que requieran inversiones adicionales de recursos económicos

**6. Establecer medidas de corresponsabilización de los participantes/alumnos que se inscriben en las ofertas formativas**, para disminuir el número de abandonos injustificados, incrementando la estabilidad, sostenibilidad calidad del sistema.

## III. LOGRAR UNA MAYOR COMPETENCIA QUE ASEGURE LA CALIDAD, PARA IMPULSAR EL DESARROLLO DE UN SECTOR PROFESIONAL DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO:

**7. Sustituir la actual convocatoria anual de formación de oferta, de fecha y contenidos variables por convocatorias con calendarios fijos y ofertas plurianuales** con el objeto de:

Facilitar la **orientación de los alumnos** y la elaboración de su planificación formativa, evitando el solapamiento de convocatorias o, por el contrario, la existencia de meses sin oferta formativa.

Dotar de estabilidad y facilitar **la planificación eficiente de la inversión** en capital humano y tecnología por parte de las empresas prestadoras de servicios de formación para el empleo. Propiciar la profesionalización del sector a través de los requisitos legalmente necesarios (Registros Estatales/Autonómicos), que eviten el intrusismo.

**8. Sustituir gradualmente, tanto por parte del Estado como por las Comunidades Autónomas, el actual sistema de subvenciones por la licitación mediante concursos públicos** con el objeto de:

Fomentar que las empresas puedan presentar **la mejor oferta posible en igualdad de condiciones**, a través de convocatorias abiertas y transparentes, provistas de normas claras y objetivas de evaluación.

Asegurar la calidad y la viabilidad de la prestación del servicio, **primando las puntuaciones técnicas** sobre la simple consideración de factores económicos y evitando bajas temerarias.

**9. Introducir fórmulas de conciertos para el desarrollo de programas formativos a largo plazo que presenten características especiales**, por ser innovadores o porque requieran de cuantiosas inversiones por parte de las empresas formadoras con el objeto de:

Posibilitar la introducción, dentro del servicio público, de **ofertas formativas específicas o de alta calidad** que, de otra manera, sólo están al alcance de las empresas y trabajadores con posibilidades de invertir recursos privados.

Promover la elaboración de contenidos o la inversión en recursos técnicos que requieran **una elevada inversión** por parte de las empresas de formación para el empleo, asegurándoles un plazo suficiente para amortizarla.

**10. Establecer convocatorias específicas para el facilitar el acceso de las pymes al sistema de formación**, que han sido con diferencia las más perjudicadas por los cambios en la normativa y que las mayores tasas de abandono del sistema han mostrado, con el objeto de:

Facilitar la agrupación de planes formativos nacionales para empresas de menos de 100 trabajadores previamente inscritas en los servicios de empleo.

**11. Constituir una mesa técnica de estudio, con presencia de la Administración y de representantes de las empresas de formación, sobre fórmulas para agilizar y flexibilizar la tramitación de la actividad formativa**, de forma que se ofrezca una mayor seguridad jurídica que posibilite el cambio de modelo hacia la licitación competitiva con el objeto de:

**Unificar los criterios aplicados** por los órganos de la Administración para evitar que dependan de interpretaciones puntuales de la normativa, clarificando y fijando los mecanismos a aplicar. En particular, sería necesario que, junto a la publicación de las bases de las convocatorias formativas, se publiquen también las instrucciones de certificación y justificación, evitando las ambigüedades interpretativas que se dan en la actualidad por parte de los técnicos de las distintas Administraciones Públicas.

**Acortar los plazos** para la autorización de las acciones formativas, en el caso de contratos para la formación y el aprendizaje, y para la acreditación de los proyectos de formación de los certificados de profesionalidad.

**Flexibilizar la aplicación de normas** que dificultan la gestión de la actividad formadora, como los criterios actuales para la Agrupación de Centros (eliminando la responsabilidad solidaria), la autorización del uso de las instalaciones de las empresas contratantes para la realización de de tutorías presenciales en el caso de los contratos para la formación y el aprendizaje, o la posibilidad de que las pruebas de competencias clave sean realizadas por los centros acreditados para certificados de profesionalidad, entre otros casos.

#### IV. MEJORAR EL SISTEMA DE JUSTIFICACIÓN Y LIQUIDACIÓN DE LAS ACCIONES FORMATIVAS PARA INCREMENTAR LA SEGURIDAD JURÍDICA DEL SECTOR Y LA VIABILIDAD ECONÓMICA DE LAS ACTIVIDADES DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO.

**12. Implementar el sistema de justificación por módulos** (tal y como recoge el artículo 7 de la Ley 30/2015 y, en términos generales, la normativa europea) con el objeto de:

Evitar que sea el criterio económico del mínimo precio el que determine la fijación de los contenidos del módulo, aplicando una **evaluación objetiva de la relación calidad/precio**.

En este sentido existen ya experiencias de algunas CCAA que están implementando un sistema de justificación por módulos, atendiendo a las indicaciones de varios

reglamentos de la UE que facilitan la aplicación de sistemas de cálculo justo, equitativo y verificable, basado en datos estadísticos y tras informaciones objetivas.

Mantener un **servicio permanentemente actualizado**, a través de un sistema abierto de revisión periódica y transparente de precios y contenidos de cada módulo, que cuente con información actualizada procedente del mercado y de las empresas prestadoras de servicios de formación para el empleo.

**13. Establecer calendarios estables que incluyan procedimientos reglados para justificar la impartición efectiva de la formación y periodos fijos para las liquidaciones de los servicios facturados**, con instrucciones claras que estén incluidas en las convocatorias de licitación de las actividades con el objeto de:

Impedir que se reproduzca la situación actual de indeterminación de los procesos, fijando un **mecanismo claro y transparente** que incluya los pasos a seguir y las formas de resolución de las cuestiones que surjan.

Generar confianza entre las partes, así como en la opinión pública, sobre la **objetividad del control de la actividad de formación para el empleo**, que incluya tanto la constancia efectiva de su prestación como los resultados obtenidos.

**14. Aplicar de forma automática la Ley de Morosidad cuando los pagos de las liquidaciones acumulen retrasos en los plazos previstos por la ley** con el objeto de:

**Eliminar los actuales retrasos** en las liquidaciones de las subvenciones, que pueden ser incluso de años y que están produciendo graves problemas para la

continuidad de la actividad de muchas empresas de formación, además de alejar la posibilidad de realizar inversiones para su desarrollo por parte de éstas.

**Evitar los problemas financieros** que, por norma general, sufren todas las empresas de formación al desconocer los plazos en los que recibirán los pagos y tener que incurrir en gastos suplementarios por la inmovilización de avales o la necesidad de financiación bancaria para hacer frente a sus obligaciones.

**15.** **Constituir una comisión de expertos, con presencia de la Administración y de representantes de las empresas formadoras, para la simplificación de los procesos de liquidación de la actividad formativa,** estableciendo criterios claros, con el objeto de:

Modificar el sistema de pagos, incrementado los porcentajes iniciales y garantizando plazos de máximos de liquidación para alinearlos con los ciclos reales de los procesos de inversión y evitar costes de financiación innecesarios.

Modificar el sistema de sanciones e infracciones en la línea de los regímenes sancionadores en el derecho administrativo ordinario con el fin de evitar la calificación de sanciones graves lo que son meras faltas administrativas para el conjunto de las Administraciones Públicas.

Incrementar los **costes de gestión**, difusión, captación comercial y seguimiento de alumnos a valores no menores de entre el 25% y 30% del conjunto de la actividad formativa y, en su caso, prever la compensación de los costes financieros asociados a los proyectos.

Facilitar la transmisión de la información explorando las **posibilidades de automatizar al máximo la justificación de las actividades a través de herramientas telemáticas**, incluyendo la notificación de la prestación efectiva del servicio y de todas las características de ésta.

#### V. ADAPTAR LOS PROCEDIMIENTOS A LA REALIDAD DE LOS NUEVOS PROCESOS FORMATIVOS, INCORPORANDO EL USO DE NUEVAS TECNOLOGÍAS Y SIMPLIFICANDO EL CONJUNTO DE SUBSISTEMAS FORMATIVOS

**16.** **Constituir una comisión de expertos, con presencia de la Administración y de representantes de las empresas formadoras, para la adaptación de los procedimientos administrativos a las características de la formación online** con el objeto de:

**Aprovechar las ventajas del medio online** para un mayor alcance y eficacia de las posibilidades de formación, evitando el traslado a la modalidad online de los mismos requisitos y limitaciones de la modalidad presencial, como es el caso de la obligatoriedad de un tiempo mínimo de conexión que se plantea.

**Flexibilizar los criterios para la impartición de la formación online**, especialmente en los casos de los certificados de profesionalidad y los contratos de formación y aprendizaje, para resolver cuestiones que ahora obstaculizan el avance de esta modalidad, como las trabas a la posibilidad de agrupar alumnos de diversos centros para las actividades presenciales o para ampliar las instalaciones conveniadas.

**17. Constituir una mesa técnica de estudio con presencia de la Administración central, de las Administraciones autonómicas y de representantes de las empresas de formación para proponer medidas de homogeneización de la formación para el empleo en todo el territorio español,** adoptando las mejores prácticas desarrolladas tanto a nivel estatal como autonómico con el objeto de:

Asegurar que en todas las Comunidades Autónomas se realice **la misma interpretación de las normas comunes** a la hora de ejercer sus competencias en formación para el empleo para evitar que criterios como los de acreditación varíen de una a otra, lo que tendría graves consecuencias para la seguridad jurídica del sector.

**Coordinar la acción de las distintas administraciones,** tanto respecto a la planificación como a la normativa a aplicar, para preservar la unidad de mercado y evitar que la exigencia de requisitos adicionales en algunos territorios obstaculice el desarrollo de una oferta de formación para el empleo de calidad en todo el territorio español.

**18. Revisar y actualizar el catálogo de especialidades formativas** con la participación de los Agentes Sociales (a través de las Comisiones Paritarias Sectoriales) y empresas prestadoras de servicios de formación con el objeto de:

Construir un auténtico “Catálogo de Referencia”, flexible, transparente y en permanente adaptación, en lugar de la rigidez y la falta de prospectiva del catálogo actual.

Distinguir entre las especialidades formativas para ocupados clasificándolas por sectores de actividad o de carácter transversal, las especialidades para autónomos y economía social y las especialidades formativas para desempleados, incorporando referencias propias y adaptadas a cada modalidad, diferenciando la formación presencial de la teleformación o la formación a distancia.

#### **4.4. Órdenes ministeriales pendientes de aprobación**

El desarrollo la Ley 30/2015 mediante la reciente aprobación del RD 694/2017 tiene todavía pendiente el desarrollo de un conjunto de Órdenes Ministeriales, cuya elaboración debería llevarse a cabo mediante **el diálogo con el sector**

#### **ORDEN MINISTERIAL SOBRE FORMACIÓN DE OFERTA.**

La formación de oferta es el ámbito que exige un esfuerzo mayor de compromiso y coordinación de todo el ecosistema institucional, empresarial y social directamente implicado. Su impulso requiere un acuerdo amplio entre las Administraciones Públicas y los agentes sociales, con la participación de las empresas prestadoras de servicios de formación, que ponga de nuevo esta importante modalidad formativa, la más utilizada por pequeñas y medianas empresas, en el contexto de las necesidades de mejora de la empleabilidad y la productividad que requiere nuestra economía.

Muchas de las propuestas arriba sugeridas son de plena aplicación, si bien será necesario una reflexión en profundidad de las limitaciones arbitrarias incorporadas en las convocatorias de oferta, como las puntuaciones asociadas a los criterios de diversidad, o los porcentajes asociados a las acciones y colectivos prioritarios, así

como los criterios de alcance territorial que, generando una gran rigidez, imposibilitan la construcción de una oferta formativa sostenible.

### **ORDEN MINISTERIAL SOBRE CONTRATOS PARA LA FORMACIÓN Y EL APRENDIZAJE.**

Desde el 1 de enero del 2016 los contratos para la formación y el aprendizaje han disminuido en un 73%, tendiendo en la actualidad a su desaparición.

Es necesario abordar un rediseño general de la formación vinculada a estos contratos, que estimule a las empresas a su utilización. Es necesario incorporar procedimientos que faciliten casi de forma automática la autorización de este tipo de formaciones, instaurando convocatorias anuales y la libre elección de los mismos por los alumnos-trabajadores, así como introduciendo una mayor flexibilidad formativa, tutorías, formación online, horarios, etc., de forma que se adapte la oferta formativa a las posibilidades reales de empresas y alumnos. Todo lo cual debiera estar recogido en una OM específica, fruto del trabajo conjunto y coordinado de expertos, agentes sociales y empresas prestadoras de servicios de formación.

### **ORDEN MINISTERIAL SOBRE CERTIFICADOS DE PROFESIONALIDAD.**

El 60% de los profesionales que obtienen un Certificado de Profesionalidad encuentran trabajo en menos de un año; sin embargo, existen escasas convocatorias específicas, no se destinan partidas específicas suficientes dentro de las convocatorias públicas, se establecen criterios excesivamente rígidas en los criterios que posibilitan el acceso a la evaluación imposibilitándolas en la práctica y no se disponen de proyectos específicos para

incorporar la teleformación para la obtención de estas importantes herramientas de mejora de la empleabilidad.

La constitución de una mesa de trabajo con expertos, agentes sociales y empresas del sector para el diseño de una OM específica impulsaría de forma decidida esta herramienta, que resulta imprescindible para la mejora de la empleabilidad de miles de empleados y desempleados.

### **4.5. Formación programada por las empresas**

La formación programada por las empresas es uno de los principales pilares de toda la estructura de formación para el empleo. Las empresas deben encontrar un marco flexible, que reduzca sensiblemente los actuales requisitos burocráticos, flexibilice la tipología de las acciones formativas, simplifique los trámites de gestión (comunicaciones de inicio, reducción de la duración de las acciones formativas, etc.), elimine los módulos económicos, liberalice la utilización del crédito, permita la bonificación conjunta de los grupos de empresas que consoliden balances y, sobre todo, que incremente la bonificación hasta el 75% de lo aportado al sistema.

Las empresas, con especial atención a las de pequeño tamaño y microempresas, deben poder realizar la formación por sí mismas, de forma directa o mediante agrupaciones, así como encargándola, total o parcialmente, a empresas prestadoras de servicios de formación que, en todo caso, deben estar convenientemente acreditadas mediante su inscripción en un registro de ámbito nacional y haber acreditado su solvencia técnica y económica.

Asimismo, es necesario revisar el actual régimen sancionador, que debe desincentivar claramente el fraude, pero no hasta extremos de paralizar o hacer inviables las acciones formativas. En ningún caso, deben ser sancionables el incumplimiento de plazos en las comunicaciones o incidencias menores en la ejecución de las acciones formativas.

