

**CRITERIOS PARA LA REFORMA DEL**  
**MODELO DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO**

**BORRADOR**

**Revisión**

27 de Julio de 2005

6 de septiembre de 2005

15 de septiembre de 2005

## INTRODUCCIÓN

En una economía cada vez más global e interdependiente el capital humano se erige en factor clave para poder competir con garantía de éxito. La formación constituye, en consecuencia, un objetivo estratégico para reforzar la productividad en nuestras empresas y su competitividad en el nuevo escenario global.

El **Consejo Europeo de junio de 2005**, a fin de reactivar sin tardanza la Estrategia de Lisboa y proceder a una reorientación de las prioridades en dirección del crecimiento y del empleo, aprobó las directrices integradas para el crecimiento y el empleo 2005-2008 entre las que se incluye adaptar los sistemas de educación y de formación a las nuevas necesidades en materia de competencias, como un desafío en el ámbito del empleo. Así, el Consejo Europeo señala que las directrices integradas deben plasmarse en el establecimiento por los Estados miembros de unos programas nacionales de reforma ambiciosos, que respondan a sus necesidades y situaciones específicas y reflejen este enfoque integrado y coherente entre las políticas microeconómicas, macroeconómicas y de empleo.

El aprendizaje permanente es un elemento vital en la estrategia de empleo y, por ello, este aspecto es considerado en los indicadores estructurales de la Estrategia de Lisboa y también en uno de los cinco niveles europeos de referencia que en educación y formación se deben alcanzar como media de los Estados miembros en el año 2010. El aumento del porcentaje de participación de los trabajadores en el aprendizaje permanente del 5,2% al 12,5% es considerado clave para el éxito de dicha estrategia.

En nuestro país, el actual modelo de formación continua se ha desarrollado en el marco de los **Acuerdos Nacionales** en esta materia, que supusieron un impulso importante de la formación en nuestro país, apoyándose sobre dos elementos sustanciales: su financiación con cargo a las cotizaciones para formación profesional y la participación de los Interlocutores Sociales.

El modelo, así configurado, cuenta ya con más de 12 años de experiencia y dos renovaciones a través de los II y los III Acuerdos Nacionales, además de la última reforma realizada por el Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, por el que se regula el subsistema de formación profesional continua, ofreciendo un balance positivo que muestra un importante crecimiento de los planes de formación realizados, de los trabajadores formados y del presupuesto dedicado a la formación.

Determinados acontecimientos y elementos relevantes han incidido en las sucesivas reformas del modelo en los últimos años:

- El **Reglamento (CE) núm. 68/2001 de la Comisión**, relativo a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado de la Unión Europea a las ayudas a la formación, que derivó en la división de los planes de formación según fuesen a demanda de las empresas o de oferta formativa dirigida directamente a los trabajadores.
- La **Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional** establece un Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales que permite avanzar en un enfoque de aprendizaje permanente y en la integración de las distintas ofertas de formación profesional (reglada, ocupacional y continua), propiciando el reconocimiento y acreditación de las competencias profesionales adquiridas tanto a través de procesos formativos (formales y no formales) como de la experiencia laboral.
- Las **Sentencias del Tribunal Constitucional** (STC 95/2002, de 25 de Abril, y STC 190/2002, de 17 de Octubre) señalaron los ámbitos de actuación de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de formación continua, lo que determinó la última revisión del sistema mediante el Real Decreto 1046/2003, antes citado. No obstante, los cambios introducidos no cerraron la controversia con las Administraciones Autonómicas.
- Por último, a finales de 2003 entró en vigor la **Ley de Empleo** (Ley 56/2003, de 16 de diciembre) que recoge la formación como política activa de empleo.

A pesar de los cambios operados, todavía sigue resultando insuficiente la penetración de la formación en el tejido productivo y, por otra parte, resulta conveniente clarificar el modelo de distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas para cerrar la controversia con las Administraciones autonómicas. Además, la aprobación de otras normas, no específicamente dirigidas a la Formación Continua, pueden estar incidiendo en el desarrollo práctico de la formación, incluso pese a carecer de desarrollo reglamentario, como es el caso de la **Ley General de Subvenciones** (Ley 38/2003, de 17 de noviembre) que incide de manera decisiva en la gestión de las subvenciones que financian la actividad formativa.

En este escenario, la **Declaración del Diálogo Social** "Competitividad, empleo estable y Cohesión Social" firmada en Julio de 2004 por el Gobierno, CEOE, CEPYME, CCOO y UGT, establece que en el marco del diálogo social, los firmantes *analizarán de manera conjunta las adaptaciones necesarias del actual modelo de formación de los trabajadores en un sentido acorde con las necesidades de formación que han de atenderse desde el ámbito estatal, preservando los ámbitos de participación de las organizaciones sindicales y empresariales y posibilitando la participación en la gestión por parte de las Comunidades Autónomas.*

Asimismo, el Gobierno y los Agentes Sociales consideran que ha llegado el momento, en la línea de lo establecido en la Ley de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, de integrar la formación ocupacional y la continua, orientadas ambas al empleo. El alargamiento de la vida activa del trabajador y el aprendizaje permanente hacen necesaria una visión que integre en sí misma la formación y el empleo en la realidad del actual mercado de trabajo, que rompa la barrera entre la población ocupada y desempleada en la perspectiva de la consecución del pleno empleo -objetivo fijado en la Estrategia de Lisboa- y que garantice la cohesión social.

La inversión en formación por trabajador en España todavía permanece lejana de la media de la Unión Europea, lo cual obliga a incrementar el esfuerzo iniciado hace más de una década. A fin de fomentar las acciones formativas de los desempleados y trabajadores participantes en las mismas, cabe destacar la aplicación del principio de gratuidad que se garantiza mediante la financiación a través de la Ley de Presupuestos Generales del Estado con base en la cuota de Formación Profesional y los créditos correspondientes al Fondo Social Europeo.

La reforma del modelo insiste en la necesidad de conjugar la realidad autonómica de nuestro Estado y la inserción de la formación en la negociación colectiva de carácter sectorial estatal, creando un marco de referencia en los planos estatal y autonómico, así como en el plano sectorial y de la empresa. Por ello, la reforma que se plantea refuerza, de una parte, la concertación social entre Gobierno y Agentes Sociales y, de otra, profundiza en la capacidad de gestión de las Comunidades Autónomas y en la cooperación de éstas con la Administración General del Estado.

Es también el momento de potenciar la calidad de la formación, lo que debe permitir un incremento del empleo y de la calidad del mismo.

En definitiva, se trata de una reforma para poder responder a los cambios rápidos y constantes que se producen en nuestro entorno productivo, que permita mantener actualizadas las competencias de nuestros trabajadores y la capacidad de competir de nuestras empresas; un modelo dinámico y flexible, pero a la vez un modelo estable para afrontar desde la óptica de la formación los desafíos de nuestra economía enmarcados en la Estrategia Europea para la consecución del pleno empleo.

En este contexto, una eventual reforma del sistema debería permitir superar sus distintas insuficiencias y mantener los elementos satisfactorios del modelo.

## **FINES DEL SISTEMA DE FORMACION PARA EL EMPLEO**

El sistema de formación profesional para el empleo tiene como objeto impulsar y extender entre empresarios y trabajadores una formación que responda a sus necesidades y contribuya al desarrollo de una sociedad del conocimiento. En esta línea, son fines fundamentales del sistema:

- a) Favorecer la formación a lo largo de la vida de los trabajadores desempleados y ocupados, mejorando su capacitación profesional y promoción individual.
- b) Proporcionar a los trabajadores los conocimientos y prácticas adecuados a los requerimientos del mercado de trabajo y a las necesidades de las empresas.
- c) Contribuir a la mejora de la productividad y competitividad de las empresas.
- d) Mejorar la empleabilidad de los trabajadores desempleados con el fin de potenciar su integración y reinserción en el mercado de trabajo, especialmente de los desempleados con graves dificultades de inserción laboral, tales como los desempleados de larga duración, mujeres, jóvenes, inmigrantes y personas con discapacidad.
- e) Promover que las competencias profesionales adquiridas por los trabajadores tanto a través de procesos formativos (formales y no formales), como de la experiencia laboral, sean objeto de acreditación.

## **PRINCIPIOS GENERALES**

Constituyen principios generales del sistema de formación para el empleo:

- a) La transparencia, simplicidad, calidad y eficacia.
- b) La unidad de caja de la cuota de formación profesional.
- c) La unidad de mercado de trabajo y la libre circulación de los trabajadores en el desarrollo de las acciones formativas, tanto dentro del territorio español como en el ámbito de la Unión Europea.
- d) La colaboración y coordinación entre las Administraciones competentes.
- e) La vinculación del sistema con el Diálogo Social y la negociación colectiva sectorial.
- f) La participación de los Interlocutores sociales.

- g) La vinculación de la formación para el empleo con el Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales.
- h) El derecho de los trabajadores a la formación profesional para el empleo, su carácter gratuito y la igualdad en el acceso de los trabajadores y las empresas a la formación y a las ayudas a la misma.

### **EJES PARA ABORDAR LA REFORMA**

En coherencia con los planteamientos anteriores, se señalan a continuación los ejes que deberían presidir la reforma:

#### **1. Integración de los subsistemas de formación ocupacional y continua, manteniendo sus especificidades, en el marco del aprendizaje a lo largo de la vida.**

La **Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional** pretende desarrollar un marco que favorezca el aprendizaje permanente y la integración de las distintas modalidades de la formación profesional, así como los aprendizajes adquiridos informalmente, sobre todo desde la experiencia laboral.

Esto no implica que la integración de los distintos subsistemas (reglado, ocupacional y de formación continua) suponga su uniformidad o la pérdida de las especificidades y objetivos que justifican la existencia de ofertas diferenciadas y adaptadas a las distintas necesidades de formación.

La propuesta del Gobierno de regular en una sola norma los subsistemas de formación ocupacional y continua debe analizarse en este contexto.

La existencia de un **único marco normativo**, regulador de un “sistema de formación profesional para el empleo” que englobe ambos subsistemas, podría contribuir a una visión más integral de las políticas formativas dirigidas a los trabajadores. Este enfoque también podría aumentar las posibilidades de acceso a la formación, evitando que la situación laboral del trabajador, esté ocupado o en desempleo, pueda ser motivo de inadmisión o exclusión de una acción formativa. Sin embargo, también debería respetar las distintas especificidades de las ofertas formativas según estén dirigidas a trabajadores ocupados o desempleados.

Por otro lado, el desarrollo de la formación para el empleo en el marco de la Ley Orgánica de las Cualificaciones y de la Formación Profesional deberá contemplar una **oferta de formación ligada al Catálogo Nacional de Cualificaciones**, así como la posibilidad de que los trabajadores puedan ver acreditadas sus competencias adquiridas tanto en los procesos formativos como en la propia experiencia laboral. Ambas cuestiones también estarán necesariamente vinculadas a otros desarrollos de la citada Ley Orgánica, en cuestiones como la creación de **Centros Integrados** de Formación Profesional, **Centros de Referencia Nacional** o el establecimiento de un procedimiento de **evaluación y acreditación de los aprendizajes no formales e informales**.

En todo caso, la existencia de una oferta vinculada al Catálogo de Cualificaciones es perfectamente compatible con el desarrollo de otras **ofertas formativas no vinculadas al Catálogo**, tal como prevé la propia Ley Orgánica de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, con el fin de satisfacer y adecuarse al máximo a las necesidades específicas de formación.

## **2. Acceso universal al conocimiento de todos los colectivos de trabajadores.**

El sistema de formación profesional para el empleo promoverá el acceso universal al conocimiento de toda la población activa (ocupada y desempleada), incluidos los colectivos de trabajadores que no cotizan por formación profesional.

Especialmente se promoverá el acceso de aquellos trabajadores que puedan encontrarse con mayores dificultades, tales como: trabajadores de PYMES, mujeres, mayores de 45 años, trabajadores con baja cualificación y personas con discapacidad.

La **formación del personal de las Administraciones Públicas** se desarrollará a través de los planes específicos que se promuevan conforme al procedimiento que establezcan los acuerdos de formación continua en las Administraciones.

## **3. Potenciación de la formación de demanda: formación en la empresa y permisos individuales de formación.**

El establecimiento de un sistema de financiación de la demanda de formación responde a las necesidades específicas de empresas y trabajadores, descentralizando la ayuda hasta sus usuarios directos.

El desarrollo futuro de la formación de demanda no debe quedar condicionada por una limitada ejecución presupuestaria de los primeros ejercicios. Su financiación

debe establecerse en función de sus potencialidades, en el marco del conjunto del modelo de formación para el empleo.

Esta formación de demanda, donde existe un automatismo en la aplicación de las bonificaciones por parte de las empresas, corresponderá a éstas la planificación y gestión de la formación de sus trabajadores. No existe, por tanto, una gestión intermedia de las Administraciones Públicas. La intervención pública –tanto estatal como autonómica- se limitará básicamente a los aspectos de evaluación, control y seguimiento de las acciones formativas, así como de apoyo a las PYMES para facilitarles su acceso a la formación.

En todo caso se garantizará a las empresas la existencia de una ventanilla única para la realización de sus comunicaciones y consultas, instrumentada técnicamente a través de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo.

➤ **Facilitar el sistema de bonificaciones sobre la cuota de formación para las empresas que realicen formación para sus trabajadores.**

El sistema de bonificaciones es un mecanismo que **incentiva la inversión en formación** por parte de las empresas y encaja en el “Marco de acción para el desarrollo permanente de las competencias y las cualificaciones” suscrito por los interlocutores sociales europeos, en el que se llama a los gobiernos a *asegurarse de que el tratamiento de la fiscalidad de empresas e individuos fomente la inversión en acciones de desarrollo de las competencias.*

Se trata, además, de un mecanismo que permite que la formación se diseñe en el marco de la estrategia empresarial, favoreciendo el desarrollo de una competitividad basada en el conocimiento y asegurando los derechos de la Representación Legal de los Trabajadores.

La imposibilidad de realizar una evaluación rigurosa sobre una medida apenas desarrollada, no impide que podamos deducir que su utilización inferior a las expectativas iniciales está relacionada con elementos como la novedad del incentivo, su tardía implantación, la insuficiente difusión del mismo, la dificultad de utilización por las PYMES y la limitada asistencia que éstas reciben, lo reducido de las cuantías o las dificultades derivadas de cuestiones técnicas y requisitos formales.

En este sentido, la potenciación del mecanismo de bonificaciones o deducción de la cuota de formación debería abordarse contemplando parámetros como los siguientes:

- Alcance universal, para todo tipo de empresas.
- Idoneidad de las cuantías de las bonificaciones.

- Automatismo en la aplicación y reducción de requisitos burocráticos e impedimentos técnicos.
- Difusión adecuada.
- Servicios de apoyo y asistencia a PYMES, desde las Administraciones y a través de los Interlocutores Sociales.
- Mayor facilidad para que las empresas que se bonifiquen pero no deseen desarrollar por sí mismas las acciones formativas las canalicen a través de las entidades que se reconozcan como organizadoras de la formación en este ámbito.

### ➤ **Facilitar el desarrollo de los Permisos Individuales de Formación**

Los Permisos Individuales de Formación constituyen una iniciativa que favorece el desarrollo profesional y personal de los trabajadores, en un contexto de mayor competitividad del sistema productivo, y que deberá articularse a través de un procedimiento ágil y eficaz, asegurando los derechos de la representación legal de los trabajadores.

A estos efectos, los trabajadores podrán solicitar a la empresa permisos individuales para asistir a acciones formativas reconocidas mediante acreditación oficial. En caso de denegación de la solicitud por parte de la empresa, esta denegación será motivada *tomando en cuenta criterios organizativos y de producción*, comunicándolo al trabajador.

Las empresas que concedan Permisos Individuales de Formación para sus trabajadores, dispondrán de un crédito adicional a su crédito anual de bonificaciones para formación, equivalente a un máximo de 200 horas laborales por permiso y curso académico, con el límite de la disponibilidad presupuestaria autorizada anualmente en los Presupuestos Generales del Estado.

La normativa que regule la financiación de las acciones de formación continua en la empresa, incluidos los permisos individuales de formación, establecerá los requisitos, procedimientos, criterios de prioridad y volumen de permisos en función de la plantilla.

La regulación de los Permisos Individuales de Formación también debe contemplar el contexto de la Ley Orgánica de las Cualificaciones y de la Formación Profesional. En este sentido, los Permisos Individuales deberían incluir en sus previsiones la oferta formativa dirigida a títulos y certificados de profesionalidad vinculada al **Catálogo Nacional de Cualificaciones**.

Igualmente, deberá contemplarse, en el futuro, la posibilidad de utilización de los permisos para el acceso a los procesos de **evaluación y acreditación de**

**las competencias y cualificaciones profesionales** adquiridas a través de la experiencia laboral y de otros aprendizajes no formales e informales.

#### **4. Formación en alternancia.**

Los programas de formación en alternancia contribuyen a la adquisición de las competencias profesionales de la ocupación mediante un proceso mixto, de empleo y formación, que permite al trabajador compatibilizar el aprendizaje formal con la práctica profesional en el puesto de trabajo.

La norma reguladora del subsistema de formación profesional para el empleo se limitará a regular los aspectos formativos de estos programas en los siguientes términos:

##### ➤ **Aspectos formativos del contrato para la formación.**

El artículo 11.2 del Estatuto de los Trabajadores regula el contrato para la formación como un instrumento destinado a favorecer la inserción laboral y la formación teórico-práctica de los jóvenes, al tiempo que reconoce el protagonismo de la negociación colectiva en la definición de los supuestos y condiciones de su utilización.

Esta finalidad formativa y de inserción laboral del contrato para la formación aconseja que el marco regulador del sistema de formación profesional para el empleo desarrolle los aspectos formativos de dicha modalidad contractual, entre otros:

- Contenidos de la formación teórica, vinculados a la oferta formativa de las unidades de competencia de los Certificados de profesionalidad de la ocupación relacionada con el oficio o puesto de trabajo previsto en el contrato. De no existir certificado de profesionalidad, la formación teórica estará constituida por los contenidos mínimos y orientativos establecidos por el Servicio Público de Empleo Estatal para las ocupaciones o especialidades formativas relativas al oficio o puesto de trabajo contemplados en el contrato, y, en su defecto, por los comunicados por las empresas y validados por el citado organismo.

Cuando el trabajador contratado para la formación no haya alcanzado los objetivos de la educación secundaria obligatoria, la formación teórica tendrá como primera finalidad completar dicha educación.

- Modalidades de impartición de la formación teórica y módulos económicos (coste por trabajador y hora de formación).

- Financiación del coste de la formación teórica mediante bonificaciones en las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social, con cargo a la partida prevista para los contratos de trabajo bonificados en el Presupuesto del Servicio Público de Empleo Estatal.
- Tutoría de la formación práctica que se desarrollará con ocasión de la realización del trabajo efectivo adecuado al objeto del contrato.
- Red de centros acreditados para la impartición de la oferta formativa y requisitos para su acreditación.
- Certificación de la formación. La cualificación o competencia profesional adquirida a través del contrato para la formación será objeto de certificación de la profesionalidad en los términos establecidos en la Ley Orgánica 5/2002 de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, y en su normativa de desarrollo.
- Evaluación, seguimiento y control de la formación, a fin de garantizar la calidad de la formación y la eficaz realización de la finalidad prevista con esta modalidad de contrato.

La gestión de la formación teórica de los contratos para la formación corresponde al Servicio Público de Empleo Estatal, que podrá contar con el apoyo técnico de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo y la participación de las Comunidades Autónomas en las actividades de evaluación y control de dicha formación.

#### ➤ **Programas públicos de empleo-formación.**

Los programas públicos de empleo-formación tienen como finalidad mejorar la cualificación y las posibilidades de empleo de determinados colectivos de desempleados. Durante el desarrollo de estos programas, los trabajadores participantes recibirán formación profesional adecuada a la ocupación a desempeñar, en alternancia con el trabajo y la práctica profesional. A este tipo de programas responden el de Escuelas Taller y Casas de Oficios y el de Talleres de Empleo.

Desde el punto de vista formativo los aspectos a regular son, entre otros:

- ✓ **Contenidos de la formación.**- Estarán vinculados a la oferta formativa de las unidades de competencia de los Certificados de profesionalidad de la ocupación relacionada con el oficio o puesto de trabajo previsto en el contrato. De no existir certificado de profesionalidad, la formación teórica estará constituida por los contenidos mínimos y orientativos establecidos

por el Servicio Público de Empleo Estatal para las ocupaciones o especialidades formativas relativas al oficio o puesto de trabajo contemplados en el contrato.

Cuando existan trabajadores participantes que no hayan alcanzado los objetivos de la educación secundaria obligatoria, se organizarán programas específicos de formación básica de acuerdo con lo que a estos efectos establezca la legislación del sistema educativo.

- ✓ Financiación mediante subvenciones otorgadas a las entidades promotoras, con cargo a la partida prevista para los programas de empleo en el Presupuesto del Servicio Público de Empleo Estatal. Los trabajadores participantes en estos programas podrán recibir becas y ayudas, en los términos que se establezca reglamentariamente.
- ✓ Certificación de la formación.- La cualificación o competencia profesional adquirida será objeto de certificación de la profesionalidad en los términos establecidos en la Ley Orgánica 5/2002 de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, y en su normativa de desarrollo.
- ✓ Evaluación, seguimiento y control de la formación. Tendrá por objeto garantizar la calidad de la formación y el eficaz cumplimiento de la finalidad perseguida con este tipo de programas.

La ejecución y control de estos programas corresponde a las Comunidades Autónomas.

## **5. Desarrollo de una Oferta formativa amplia y accesible, dirigida a los trabajadores.**

Este sistema debería articularse a través de la fórmula jurídica que permita mantener una **oferta de formación permanente y accesible, a lo largo de todo el año, adaptada a la situación de los trabajadores**, ocupados o desempleados, que les capacite para el desempeño cualificado de las distintas profesiones y el acceso al empleo.

### **5.1. Ofertas de formación en el ámbito de todo el territorio del Estado.**

El Servicio Público de Empleo Estatal, con la colaboración y el apoyo técnico de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo, será el órgano competente para la programación, gestión y control de las ofertas de formación en este ámbito.

➤ **Planes de formación que superan el ámbito de una Comunidad Autónoma.**

Estos planes incluirán acciones formativas dirigidas prioritariamente a trabajadores ocupados.

Los planes de formación podrán ser de carácter sectorial e intersectorial y se gestionarán a través de una **fórmula subvencional** (contratos programa, convenios de colaboración o similar), con vocación plurianual y concreción de acciones anuales.

Las acciones de **formación intersectorial**, dirigidas al aprendizaje de competencias transversales a varios sectores de la actividad económica o específicas de un sector para el reciclaje y recualificación de trabajadores de otros sectores, se articularán a través de las Organizaciones Empresariales y Sindicales más representativas en el ámbito estatal. También a través de las organizaciones representativas de la economía social con notable implantación en dicho ámbito y las asociaciones de trabajadores autónomos de ámbito estatal y suficiente implantación, en los mismos términos que actualmente se viene realizando.

Respecto a la oferta **sectorial** se reconocerá a los Interlocutores Sociales más representativos o representativos en este ámbito, la capacidad para acordar en el marco de la negociación colectiva sectorial estatal planes de formación y, en su caso, la creación de entes paritarios, así como la fijación de criterios y prioridades generales aplicables a la formación sectorial en todo el Estado. En aquellos sectores en los que no exista negociación colectiva sectorial, o la misma no esté suficientemente estructurada, se articularán las medidas necesarias para garantizar la formación de oferta en dichos ámbitos.

➤ **Otras ofertas de formación de ámbito estatal.**

El Servicio Público de Empleo Estatal podrá suscribir convenios con instituciones públicas, con entidades sin ánimo de lucro que contribuyan a la formación de colectivos con dificultades, así como con empresas o sus asociaciones, en los siguientes supuestos: cuando la oferta formativa trascienda el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma, cuando sea necesaria una acción coordinada y cuando se trate de la realización de acciones formativas relativas a competencias exclusivas del Estado.

En particular, mediante la suscripción de estos convenios:

- Se impulsará la ejecución de programas de formación específicos dirigidos a personas con necesidades especiales que tengan dificultades para su inserción o recualificación profesional.
- Se articulará la formación profesional para el empleo de las personas en situación de privación de libertad, de los militares de tropa y marinería que mantienen una relación laboral de carácter temporal con las Fuerzas Armadas y de las personas que están al cuidado de familiares dependientes.
- Asimismo, se promoverá la programación por las empresas o sus asociaciones de cursos con compromiso de contratación de desempleados.

## **5.2. Ofertas de formación en el ámbito autonómico.**

Las Comunidades autónomas son responsables de la ejecución y control de las **ofertas de formación de su ámbito territorial**, en el marco fijado por la normativa estatal aplicable.

Esta oferta comprenderá la formación dirigida a trabajadores **desempleados y ocupados** en la proporción que ellas determinen en función del número de trabajadores en cada situación en su territorio y de los criterios que se establezcan en la Comisión Estatal de Formación Continua.

La oferta autonómica incluirá también la formación que se desarrolle a través de los Centros Integrados de Formación Profesional de ámbito autonómico, que estará ligada al Catálogo Nacional de Cualificaciones.

En todo caso, la oferta territorial no deberá excluir a posibles trabajadores participantes en función de su lugar de residencia o de procesos de movilidad geográfica.

Las Comunidades Autónomas tendrán **capacidad de autoorganización** en las fórmulas de regulación y de gestión de su oferta formativa, de manera análoga a lo que ya sucede en el ámbito de la formación ocupacional, garantizando los mecanismos para una participación efectiva de los Interlocutores Sociales. Ello, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas deban seguir los **criterios y principios básicos que determine la norma estatal**.

La oferta autonómica incluirá las siguientes iniciativas de formación:

➤ **Planes de formación limitados al ámbito de la Comunidad Autónoma.**

Al igual que en el ámbito estatal, estos planes formativos se dirigirán prioritariamente a trabajadores ocupados, podrán ser de carácter sectorial e intersectorial y se gestionarán a través de una fórmula subvencional (contratos programa, convenios de colaboración o similar), con vocación plurianual y concreción de acciones anuales.

Las Comunidades Autónomas podrán decidir la proporción de acciones de carácter **sectorial e intersectorial** que incluyen en su oferta, en función de los criterios que se establezcan en la Comisión Estatal de Formación para el Empleo.

Los planes de formación intersectorial se articularán a través de las Organizaciones Empresariales y Sindicales más representativas en el ámbito autonómico. También a través de las organizaciones representativas de la economía social y las asociaciones de trabajadores autónomos, en ambos casos con suficiente implantación en dicho ámbito.

Respecto a la oferta **sectorial**, los planes formativos se articularán a través de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas o representativas en el sector. En la formación sectorial y a fin de respetar la **vinculación con la negociación colectiva**, las Comunidades Autónomas que pretendan desarrollar ofertas que correspondan a sectores que cuenten con negociación colectiva sectorial estatal, deberán garantizar los mecanismos para que dichas ofertas sectoriales recojan de forma efectiva los criterios y prioridades fijados por las Comisiones Paritarias sectoriales estatales correspondientes.

➤ **Programaciones aprobadas a Centros de formación acreditados.**

Estas programaciones incluirán acciones formativas dirigidas prioritariamente a trabajadores desempleados.

➤ **Formación de colectivos específicos.**

A través de convenios suscritos con instituciones públicas y con entidades sin ánimo de lucro que contribuyan a la formación de estos colectivos, se impulsará la participación de las Administraciones locales y de otras instituciones públicas o sin ánimo de lucro en la organización de programas de formación específicos dirigidos a personas con

necesidades especiales que tengan dificultades para su inserción o recualificación profesional.

➤ **Iniciativas de formación dirigidas a desempleados con compromiso de contratación.**

Se suscribirán convenios con aquellas empresas o sus asociaciones que soliciten la programación de cursos con compromiso de contratación de desempleados.

Asimismo se potenciarán los acuerdos con las empresas que favorezcan la realización de prácticas profesionales (incluso en el extranjero), el intercambio de tecnologías y de personal experto y la utilización de infraestructuras y medios técnicos y materiales.

**5.3. Impartición de las ofertas formativas.**

Las ofertas de formación para el empleo podrán impartirse por:

- 1.- Las Administraciones públicas a través de sus medios propios:
  - a) Centros de Referencia Nacional especializados por sectores productivos, tomando como referencia el mapa sectorial que se defina y las Familias Profesionales del Catálogo Nacional de Cualificaciones, que llevarán a cabo acciones de carácter formativo, experimental y de innovación en materia de formación profesional.
  - b) Centros Integrados de Formación Profesional, que impartirán al menos las ofertas formativas referidas al Catálogo Nacional de Cualificaciones, conducentes a los Títulos de Formación Profesional y Certificados de Profesionalidad.
  - c) Otros Centros públicos especializados para impartir formación profesional para el empleo.
- 2.- Las Organizaciones empresariales y sindicales a través de los centros e instituciones contemplados en sus correspondientes programas formativos.
- 3.- Los Centros de formación acreditados por la Administración laboral para impartir oferta formativa conducente a la obtención de Certificados de profesionalidad, así como los centros inscritos en el registro que a tal

efecto se establezca para impartir formación para el empleo no vinculada a la oferta formativa de los Certificados de profesionalidad.

El Servicio Público de Empleo Estatal, con el apoyo técnico, en su caso, de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo, mantendrá permanentemente actualizado un Registro de entidades o centros de formación acreditados o inscritos en todo el territorio del Estado, a cuyo efecto las Comunidades Autónomas comunicarán las altas, bajas y modificaciones que se produzcan.

## **6. Desarrollo de acciones de apoyo y acompañamiento**

Las iniciativas de formación deben ser complementadas por acciones de apoyo y acompañamiento de distinto tipo.

### ➤ **En el ámbito estatal, el sistema debe favorecer el desarrollo de acciones de investigación e innovación de demanda.**

En este sentido, el modelo debe permitir la financiación, mediante una fórmula subvencional, de aquellas acciones de investigación e innovación en apoyo y acompañamiento a la formación realizadas por iniciativa de los interlocutores sociales, cuando sean de interés para la mejora de la formación a nivel sectorial o intersectorial, o para la difusión y promoción del conjunto del sistema.

Las Comisiones Paritarias Sectoriales Estatales tendrán capacidad para fijar criterios y prioridades en este ámbito, de forma análoga a lo planteado respecto a la formación sectorial.

Las acciones antes citadas, realizadas a iniciativa de las citadas Comisiones Paritarias y de los agentes sociales, deben distinguirse de los estudios e investigaciones de carácter general y sectorial que realizan las Administraciones, con medios propios o mediante contratación externa.

Estas últimas actuaciones, que tienen una importancia especial, deberán afrontarse de manera coordinada para el conjunto de subsistemas de formación profesional y de los dispositivos con los que cuentan: la red de observatorios, los Centros de Referencia y su papel en dicha red, los grupos de cualificaciones, etc. En consecuencia, quedan al margen del ámbito subvencional y se financiarán preferentemente con recursos distintos a los procedentes de las cotizaciones para formación profesional.

- **En el ámbito autonómico, las Comunidades tendrán capacidad de destinar una parte de los fondos que reciban para financiar acciones de apoyo y acompañamiento.**

Las Comunidades Autónomas que destinen fondos a financiar acciones de apoyo y acompañamiento a la formación también deberán seguir los criterios citados anteriormente. Es decir, en el supuesto de acciones de demanda, gestión mediante sistema subvencional y, en el supuesto de investigaciones y acciones para el conjunto de la formación profesional, que se financiarán preferentemente al margen del sistema de financiación previsto para la formación en el empleo.

En todo caso, deberá garantizarse la coordinación entre las acciones que puedan realizarse en el ámbito autonómico y las realizadas en el ámbito estatal, mediante los mecanismos que establezca la Comisión Estatal de Formación para el Empleo, a fin de asegurar la complementariedad de las acciones y evitar duplicidades.

- **El acompañamiento a la formación para el empleo debe analizarse en relación con otras acciones dirigidas a favorecer el aprendizaje permanente, como la orientación profesional o el reconocimiento de la competencia profesional.**

El éxito en la integración de las ofertas formativas en un marco de aprendizaje a lo largo de la vida está estrechamente relacionado con los dispositivos de **orientación profesional**.

Más allá del sistema educativo, la orientación profesional para los trabajadores se centra hoy en la atención a los desempleados por parte de los Servicios Públicos de Empleo y sus entidades colaboradoras en el marco de las políticas de empleo.

Un concepto amplio de orientación “a lo largo de la vida”, en el marco de un sistema integrado de orientación, requerirá una mayor atención al colectivo de trabajadores ocupados, en particular en relación con las posibilidades de **reconocimiento y acreditación de la competencia profesional** y con las oportunidades de formación para progresar en su cualificación.

Se instrumentará un documento acreditativo de las competencias y cualificaciones adquiridas, en el marco del desarrollo de la Ley Orgánica 5/2002 de las Cualificaciones y de la Formación Profesional.

El desarrollo del **espíritu emprendedor** y el apoyo a iniciativas empresariales y de autoempleo debe ser también considerado, en su vertiente formativa, dentro de este contexto.

El desarrollo de todas estas funciones desde un enfoque integrado exigirá un análisis detallado sobre las acciones a realizar, su financiación y encuadre en el marco del conjunto de la formación profesional y de las políticas de empleo, y el papel de los interlocutores sociales en el conjunto de entidades responsables de estas funciones, así como el papel de los Centros Integrados de Formación Profesional y de los Centros de Referencia Nacional.

## **7. Estructura Organizativa racional y adecuada a los objetivos de la formación**

La estructura organizativa de gestión deberá racionalizarse para atender a los objetivos y funciones del nuevo modelo, buscando su plena operatividad y manteniendo la participación de los interlocutores sociales.

Esto requeriría un análisis detallado de las funciones que desarrollan el conjunto de los órganos con competencias y otros órganos en materia de formación, distinguiendo el papel de cada uno de ellos y evitando duplicidades.

En este contexto, y con la debida racionalización y simplificación, parece razonable al menos mantener los siguientes dispositivos:

- **Comisión Estatal de Formación para el Empleo**, como principal órgano de participación de las Administraciones Públicas e Interlocutores Sociales y de consulta en materia de formación para el empleo.

Este órgano desarrollaría sus funciones en el marco de actuación del Consejo General del Sistema Nacional de Empleo, con el fin de evitar que los temas analizados en la Comisión Estatal sean de nuevo analizados en el pleno del Consejo General. En definitiva, en materia de Formación para el Empleo el Consejo General desarrollaría sus funciones a través de la Comisión Estatal. Es por ello que su composición incorporaría, al igual que la de dicho Consejo, a la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, así como a las Organizaciones Empresariales y Sindicales más representativas, manteniendo un carácter paritario y tripartito entre Administraciones, Organizaciones Empresariales y Organizaciones Sindicales.

Entre sus funciones, la Comisión Estatal tendría las siguientes:

- Velar por el cumplimiento de la normativa reguladora de la formación para el empleo y de su eficacia en relación con los objetivos generales del sistema.
  - Informar las propuestas de normativa que regule la formación para el empleo, así como la distribución del presupuesto para su financiación.
  - Determinar los criterios y condiciones que deben cumplir las Comisiones Paritarias a efectos de su financiación.
  - Aprobar anualmente la planificación de la oferta de formación para el empleo, considerando las propuestas del Servicio Público de Empleo Estatal y de las Comunidades Autónomas.
  - Recabar para su consideración los informes anuales sobre gestión, control y evaluación de la formación profesional para el empleo.
  - Establecer vínculos con el Consejo General de Formación Profesional para el desarrollo de los instrumentos y acciones esenciales del Sistema Nacional de Cualificaciones.
- En el ámbito estatal, el **Servicio Público de Empleo Estatal**, en cuanto Administración competente para la gestión, y la actual **Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo**. Esta última actuaría como entidad colaboradora del SPEE para la gestión de las acciones subvencionadas en dicho ámbito, sin perjuicio del desarrollo de otras funciones, propias o de asistencia técnica, que no conlleven el ejercicio de potestades administrativas. La Fundación tendría composición y carácter tripartito (Administración, Organizaciones Empresariales y Organizaciones Sindicales).

El equipo gerencial de la Fundación Tripartita sería nombrado por el Patronato, a propuesta de la Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal, entre personal funcionario de la Administración General del Estado que posea la cualificación necesaria para el desempeño del cargo.

- **Comisiones Paritarias Sectoriales**, con funciones análogas a las actuales, además de aquellas otras que puedan atribuírsele desde una perspectiva integrada del sistema de formación.

Las Organizaciones Empresariales y Sindicales más representativas y representativas en los distintos sectores desarrollarán, con el impulso de los

Órganos del Sistema, las tareas necesarias para simplificar y racionalizar la actual ordenación y composición de las Comisiones Paritarias Sectoriales. El mapa sectorial resultante debe ser transparente para la estructura del Sistema de Cualificaciones.

- En el ámbito autonómico, los órganos de gestión y participación que determinen las **Comunidades autónomas** que, en todo caso, deberán contar con la participación efectiva de las Organizaciones Empresariales y Sindicales más representativas en el ámbito territorial.
- Las Administraciones Públicas –estatal y autonómica- garantizarán su coordinación a través de la **Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales** y de las Comisiones de coordinación y seguimiento.

#### **8. Certificación de la formación profesional.**

El Servicio Público de Empleo Estatal, con la participación de los Centros de Referencia Nacional, impulsará la elaboración de los Certificados de Profesionalidad, tomando como referente todas las cualificaciones incorporadas al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales.

La formación que conduzca a la obtención de certificados de profesionalidad o acreditaciones parciales tendrá en cuenta los módulos formativos y requisitos que se determinen en los mismos. Esta formación se acreditará en los términos establecidos en la Ley Orgánica de las Cualificaciones y de la Formación Profesional y en su normativa de desarrollo.

#### **9. Atención a la calidad de la formación y la evaluación del sistema.**

La preocupación por la **calidad de la formación** es coherente con el objetivo del modelo de extender una formación que responda a las necesidades de las empresas y los trabajadores.

El esfuerzo en la mejora de la calidad debe orientarse a través de la **evaluación**. En este sentido:

- las acciones formativas deben ser objeto de evaluación por los participantes en las mismas;

- los solicitantes de subvenciones evaluarán la calidad de la formación que ejecuten, a cuyos efectos estipularán en su solicitud la parte de los fondos que destinarán a esta evaluación; y
- los órganos del Sistema evaluarán la incidencia de la formación y de las acciones de apoyo y acompañamiento a la misma en relación a sus objetivos de eficiencia, eficacia, impacto y resultados. En este contexto, el Servicio Público de Empleo Estatal, en coordinación con los órganos o entidades correspondientes de las Comunidades Autónomas, y en los términos acordados por la Comisión Estatal, elaborará anualmente un plan de evaluación con la finalidad de extraer conclusiones que puedan servir para introducir mejoras en el funcionamiento del sistema de formación profesional para el empleo;

El Registro de entidades formativas podrá incorporar resultados de la evaluación de sus actividades. Cuando así se determine, en la oferta vinculada al Catálogo de Cualificaciones y, en su caso, en otras modalidades de oferta, dicho Registro podrá establecer criterios para la inscripción de las entidades formativas.

Asimismo, para favorecer la calidad de la formación profesional en el empleo, el Servicio Público de Empleo Estatal, teniendo en cuenta las propuestas de las Comunidades Autónomas, elaborará planes anuales de perfeccionamiento y metodología técnico-didáctica dirigidos al profesorado que imparta acciones formativas. Estos planes se someterán a informe de la Comisión Estatal de Formación para el Empleo.

## **10. Seguimiento y control.**

La **transparencia** en la gestión de fondos públicos debe potenciarse de forma compatible con los objetivos fundamentales de más formación y de mayor calidad, que son los que deben orientar prioritariamente el desarrollo de las acciones de formación.

El **seguimiento y control** debe realizarse de manera integral y coordinada, evitando cargas, reiteraciones y trámites innecesarios. El ya numeroso grupo de órganos que intervienen en el control y seguimiento, se verá previsiblemente incrementado con la participación de las Comunidades Autónomas. La experiencia pasada exige la articulación de las fórmulas que resulten necesarias para efectuar un **seguimiento y control de forma más coordinada, que racionalice los esfuerzos, unifique los criterios y no duplique inspecciones de forma innecesaria**, para evitar que los requerimientos burocráticos acaben disuadiendo de realizar la formación, o que se controle la mera ejecución en lugar

de su calidad y eficacia. Un seguimiento y control más coordinado también permite ampliar el número de acciones inspeccionadas.

Finalmente, la descentralización de la gestión de formación debe acompañarse de las **disposiciones que garanticen la evaluación y seguimiento cuantitativo y cualitativo del conjunto del Sistema de Formación para el empleo, de manera regular**. Asimismo, se establecerán los mecanismos que permitan garantizar el cumplimiento de la normativa en el conjunto del Estado.

## **11. Financiación**

La **financiación del sistema** debe ponerse en consonancia con el tipo de iniciativas desarrolladas, así como la naturaleza de sus beneficiarios, al tiempo que se maximizan los recursos y se optimiza la ejecución presupuestaria.

Las fórmulas de financiación deberían flexibilizarse con el objetivo de aumentar las oportunidades formativas y facilitar el acceso a las mismas, manteniendo una oferta formativa permanente a lo largo del año.

En este sentido procede racionalizar la financiación, considerando al menos los siguientes criterios:

- Distribución del presupuesto para acciones dirigidas a ocupados y desempleados más acorde a su peso real en el mercado de trabajo.
- Incorporación progresiva, a medida que se consolide el sistema, de una mayor aportación de las Administraciones Públicas, que debería contemplar la financiación, total o parcial, con recursos ajenos a la cuota de formación, al menos:
  - para la formación de los colectivos no cotizantes,
  - para determinadas acciones dirigidas específicamente a desempleados, en consonancia con la Recomendación de la OIT de 2004, sobre el desarrollo de los Recursos Humanos, que recuerda a los Gobiernos su responsabilidad fundamental en lo que atañe a la formación de este colectivo,
  - para la creación de Centros Integrados de Formación Profesional, de titularidad pública.
  - para el desarrollo de iniciativas que se refieran al conjunto de la Formación Profesional.

- Garantía de uso de los fondos finalistas de la cuota de formación profesional, mediante la articulación de las fórmulas y medidas legislativas que sean necesarias para la reanualización de los excedentes.
- Asegurar recursos suficientes y adecuados para financiar las distintas iniciativas del sistema: Demanda, Oferta y Acciones de apoyo y acompañamiento.

En este contexto, y considerando que la formación de demanda no ha alcanzado todavía su potencial de desarrollo, deberá adecuarse su financiación a la capacidad de consumo actual y futuro del crédito de bonificaciones. El establecimiento, en su caso, de mecanismos que permitan reutilizar la parte no consumida en formación de demanda para financiar el conjunto del Sistema, no deberá suponer, en ningún caso, menoscabo de la financiación para formación de demanda en ejercicios siguientes.

## **12. Establecimiento de una adecuada distribución competencial**

De todo lo anterior, se deduce que la normativa del sistema estaría integrada por una norma estatal, de contenido básico, que pudiese ser desarrollada por normativa autonómica:

### **➤ Normativa Estatal (Ley/Decreto)**

La norma Estatal debe garantizar una estructura básica común del subsistema de formación para el empleo, contemplando elementos como los siguientes:

- Descripción y principios del Sistema.
- Establecimiento y regulación del sistema basado en dos pilares:
  - Formación de demanda: acciones de formación en las empresas y permisos individuales de formación, mediante bonificaciones.
  - Ofertas formativas dirigidas a los trabajadores ocupados y desempleados, mediante subvenciones.
- Acciones de apoyo y de acompañamiento a la formación, también mediante subvenciones.

- Financiación del sistema, mecanismos de distribución de fondos y, en su caso, garantía de reutilización de los fondos finalistas de la cuota de FP, reanualizando los fondos no consumidos.
- Estructura técnica básica de la oferta Estatal y Autonómica: Convocatorias y principios básicos de actuación (incluyendo elementos como criterios de valoración, modalidades de formación, garantías, recursos, justificación, subcontratación, solicitantes, etc.).
- Existencia de Comisiones Paritarias Sectoriales Estatales, cuyos criterios de prioridad deberán tenerse en cuenta a la hora de la valoración técnica de la oferta sectorial en todo el Estado.
- Participación tripartita y paritaria de los Interlocutores Sociales en el sistema y/o en los órganos de gestión, tanto a nivel estatal como autonómico.
- Criterios de calidad, evaluación, seguimiento y control.
- Sistema estadístico y de transmisión de información a facilitar por las CCAA para la evaluación y seguimiento del conjunto del sistema, para la justificación de los fondos con el Estado y para la justificación del Estado con los organismos europeos.

➤ **Normativa y convocatorias de Comunidades Autónomas.**

La normativa autonómica y, en su caso, las convocatorias o sistemas de financiación que establezcan las Comunidades Autónomas podrán regular cuestiones como las siguientes:

- Distribución anual de los fondos asignados a la Comunidad entre las distintas iniciativas.
- Aspectos técnicos de la formación, en desarrollo de la normativa básica.
- Aspectos administrativos y de gestión de subvenciones, pagos de ayudas, plazos, etc., en el ámbito de su competencia.
- Órganos de gestión y composición de los mismos.
- Órganos de seguimiento y control.

\*\*\*\*\*