



Esta obra está bajo licencia internacional Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0.

EL MODELO EUROPEO DE CAPACITACIÓN Y COMPETENCIAS PARA EL EMPLEO EN EL CONTEXTO DE LA REVOLUCIÓN DIGITAL*

THE EUROPEAN MODEL OF SKILLS AND COMPETENCES FOR EMPLOYMENT
IN THE CONTEXT OF THE DIGITAL REVOLUTION

María Nieves Moreno Vida

Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad de Granada

mnmvida@ugr.es ORCID [0000-0002-0600-8332](https://orcid.org/0000-0002-0600-8332)

Recepción de trabajo: 23-05-2025 - Aceptación: 04-06-2025 - Publicado: 31-05-2025

Páginas: 81-110

- 1. LA ADQUISICIÓN DE COMPETENCIAS Y CUALIFICACIONES TRANSFERIBLES COMO REQUISITOS PARA LA EMPLEABILIDAD. ■ 1.1. La estrategia global de aprendizaje permanente como factor de seguridad del empleo y de competitividad de las empresas. ■ 1.2. La educación y la formación profesional como derecho social y como instrumento de empleabilidad. ■ 2. CUALIFICACIÓN, CAPACITACIÓN Y COMPETENCIA PARA EL EMPLEO. ■ 3. EL DESARROLLO DE LAS CAPACIDADES Y LA CUALIFICACIÓN PROFESIONAL. LOS OBJETIVOS PROPUESTOS Y LAS LIMITACIONES EXISTENTES. ■ 3.1. Los objetivos propuestos y los requerimientos de las políticas de formación permanente y de recualificación profesional, en particular en España. ■ 3.2. La necesidad de adaptación permanente de las capacidades. Las iniciativas europeas sobre cuentas de aprendizaje individual y sobre microcredenciales para el aprendizaje permanente y la empleabilidad. ■ 4. BIBLIOGRAFÍA CITADA

* Trabajo realizado en el marco del Proyecto I+D+i C-SEJ-088-UGR23, *Empleo de los Jóvenes ante las transformaciones del mercado de trabajo: Un reto para las políticas sociales en Andalucía*, Proyectos Plan Operativo FEDER Andalucía 2021-2027.

RESUMEN

La nueva sociedad digital y los avances tecnológicos generan una alta demanda de personas fuertemente capacitadas en competencias muy diversas y adaptables al rápido avance del conocimiento y al desarrollo de nuevas tecnologías disruptivas. Los cambios en las competencias requeridas para desempeñar los nuevos empleos que están surgiendo hacen que sea necesario desarrollar sistemas de capacitación profesional flexibles e innovadores, así como sistemas de aprendizaje permanente. El envejecimiento de la sociedad plantea la necesidad de recualificación profesional permanente que permita a la población adulta mantenerse formada y actualizada a lo largo de toda su vida para hacer frente a la pérdida de utilidad competencial. En la época actual, con el desarrollo de la globalización, la digitalización, la robótica y la inteligencia artificial, se busca potenciar, en todo el ámbito de la Unión Europea, una revolución en materia de capacidades para garantizar que las personas puedan prosperar en las “transiciones ecológica y digital” y potenciar las nuevas oportunidades de empleo derivadas de los cambios demográficos y tecnológicos. Todo ello produce un interés creciente por los problemas de la formación general y en la empresa; la recapacitación y perfeccionamiento de los trabajadores (“reskill” y “upskill”).

PALABRAS CLAVE: Capacidades, competencias, formación, cualificación, recualificación, empleabilidad.

ABSTRACT

The new digital society and technological advances generate a high demand for people who are highly skilled in a wide range of skills and adaptable to the rapid advancement of knowledge and the development of new disruptive technologies. Changes in the skills required for the new jobs that are emerging make it necessary to develop flexible and innovative vocational training and lifelong learning systems. The ageing of society raises the need for lifelong vocational retraining to enable the adult population to remain educated and up-to-date throughout their lives in order to cope with the loss of skill utility. In the current era, with the development of globalisation, digitisation, robotics and artificial intelligence, a skills revolution is being sought across the European Union to ensure that people can thrive in the ‘green and digital transitions’ and to enhance new employment opportunities arising from demographic and technological changes. This is leading to a growing interest in the issues of general and in-company training; reskilling and upskilling of the workforce (‘reskilling’ and ‘upskilling’).

KEYWORDS: Skills, competences, training, qualification, reskilling, employability.

1. LA ADQUISICIÓN DE COMPETENCIAS Y CUALIFICACIONES TRANSFERIBLES COMO REQUISITOS PARA LA EMPLEABILIDAD

1.1. La estrategia global de aprendizaje permanente como factor de seguridad del empleo y de competitividad de las empresas

Las transformaciones de los mercados de trabajo que se están produciendo con rapidez en las últimas décadas derivadas de la mundialización de los procesos productivos y de las cadenas de producción, del envejecimiento de las sociedades más avanzadas y del desarrollo de la digitalización y de la inteligencia artificial tienen, entre otras cosas, un importante impacto en las necesidades formativas y de cualificación de los trabajadores.

La nueva sociedad digital y los avances tecnológicos generan una alta demanda de personas fuertemente capacitadas en competencias muy diversas y adaptables al rápido avance del conocimiento y al desarrollo de nuevas tecnologías disruptivas. Los cambios en las competencias requeridas para desempeñar los nuevos empleos que están surgiendo hacen que sea necesario desarrollar sistemas de capacitación profesional flexibles e innovadores, así como sistemas de aprendizaje permanente. Por otra parte, el envejecimiento de las sociedades avanzadas, particularmente en Europa, ya está dando lugar a un alargamiento de la vida activa y plantea la necesidad de recualificación profesional permanente que permita a la población adulta mantenerse formada y actualizada a lo largo de toda su vida para hacer frente a la pérdida de utilidad competencial¹.

Son necesarias medidas que permitan mejorar la posición de los trabajadores en sus transiciones profesionales, bien en el marco de interrupciones de trabajo voluntarias (por ejemplo, despido y desempleo) o voluntarias (por ejemplo, permisos de formación, responsabilidades familiares, excedencias y permisos parentales), así como para resolver los problemas del trabajo de los jóvenes (lastrado por el alto desempleo y por el todavía importante número de abandonos del sistema formativo), del trabajo de las mujeres (representadas de manera desproporcionada en las nuevas formas de trabajo más técnicas y digitales y que todavía afrontan obstáculos para acceder plenamente a los derechos y prestaciones sociales debido especialmente a su actividad de cuidados) o los importantes problemas de los trabajadores mayores (que requieren readaptar su cualificación profesional a las nuevas competencias requeridas por el mercado de trabajo).

¹ Vid. Fernández Ramírez, M., "El sistema de formación para el empleo en el ámbito laboral: tribulaciones de un modelo formativo deficitario", en AA.VV. (Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social), *Empleo y protección social. Comunicaciones del XXXIII Congreso Nacional de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Cuenca, 25 y 26 de mayo de 2023*. Ministerio de Trabajo y Economía Social, Subdirección General de Informes, Recursos y Publicaciones, Madrid, 2023, págs. 243-244.

Para hacer frente a estos retos, la Unión Europea viene ocupándose, desde hace tiempo, de la promoción y la inversión en la Educación y Formación Profesional². La estrategia global de aprendizaje permanente se configura como un “factor de seguridad del empleo y de competitividad de las empresas”. La importancia de la educación y formación profesional se manifiesta tanto en la fase inicial, permitiendo a los jóvenes una mejor inserción en el mercado de trabajo, como en una fase posterior, en la edad adulta, permitiendo a las personas trabajadoras una mejor adaptación a las exigencias cambiantes del mundo laboral y facilitando las transiciones laborales mediante el reciclaje y perfeccionamiento profesional.

El aprendizaje permanente, que permita a los individuos mantenerse al día con respecto a las nuevas competencias solicitadas por el mercado, forma parte del enfoque integrado de la flexiseguridad. En esa línea uno de los “principios comunes” de la flexiseguridad se refiere a la mejora continua de las capacidades³. La formación, junto con la activación de las políticas de empleo y medidas de protección frente al desempleo, constituye uno de los pilares del componente de seguridad para los trabajadores, seguridad referida no al puesto de trabajo sino al empleo. Incidiendo en ello, la Comisión Europea sostiene la necesidad de disponer de “estrategias globales de aprendizaje permanente” y de mejorar la inversión en recursos humanos, en cuanto que constituye un factor cada vez más importante tanto para la competitividad de las empresas como para la empleabilidad de los trabajadores a largo plazo⁴. Un sistema general de educación de alta calidad y una inversión continua en el desarrollo de las capacidades aumentan las oportunidades de las empresas de responder

² En el desarrollo de la política común europea en materia de formación profesional tiene especial importancia la Declaración de Copenhague de los Ministros Europeos de Educación y Formación Profesional y la Comisión Europea de 29 y 30 de noviembre de 2002 (revisada con posterioridad el 14 de diciembre de 2004), que ha actuado de motor y ha permitido establecer objetivos comunes y directrices en esta materia. Fruto de este proceso, el desarrollo de la formación profesional se produce sobre la base de tres grandes campos de acción: el Marco Europeo de Cualificaciones Profesionales (MEC), el Sistema Europeo de Créditos para la Educación y la Formación Profesionales (ECVET) y el Marco de Referencia Europeo de Garantía de la Calidad en la Educación y Formación Profesionales (EQAVET). Vid. Fernández Bernat, J.A., “La formación profesional”, en AA.VV. (Monereo Pérez, J.L., Fernández Bernat, J.A. y López Insua, B., Dirs.), *Las políticas activas de empleo: Configuración y estudio de su regulación jurídica e institucional*, Thomson Reuters-Aranzadi, Navarra, 2016, pág. 851.

Junto a ello, destacan también otras iniciativas en el marco comunitario como la Directiva 2005/36/CE, de 7 de septiembre de 2005 (modificada por la Directiva 2006/100/CE), sobre reconocimiento de las cualificaciones profesionales a nivel comunitario; la Decisión 1720/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de noviembre de 2006, por la que se establece un programa de acción en el ámbito del aprendizaje permanente; o la Recomendación 2006/962/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente. En la Recomendación de 23 de abril de 2008, sobre la creación del Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente y en la Comunicación de 9 de junio de 2010, se propone establecer un marco común a la enseñanza superior y la formación profesional que favorezca la movilidad de los trabajadores y permita potenciar la formación a lo largo de toda la vida. La Recomendación del Consejo sobre la educación y formación profesional (EFP) para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia, publicada en 2020, establece la visión exhaustiva de la UE para el futuro de la EFP.

³ Sobre el enfoque de las capacidades, véase Monereo Pérez, J.L., *La protección de los derechos fundamentales. El Modelo europeo*. Bomarzo, Albacete, 2009, Capítulo 4.6 (“El enfoque de las “capacidades” como complemento del “enfoque de los derechos” en la garantía jurídica de los derechos sociales), págs. 138 y sigs.

⁴ Vid. Monereo Pérez, J.L. y Fernández Avilés, J.A., “El debate europeo sobre flexiseguridad en el trabajo (reflexiones en torno al «Libro Verde» de la Comisión de las Comunidades Europeas)”, *Lan Harremanak/16 (2008-I)* (167-243); Moreno Vida, M.N., “El debate sobre la flexiseguridad en Europa”, en AA.VV. *Los mercados laborales y las políticas sociales en Europa. XX Congreso Nacional del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*. MTI, Madrid, 2010, págs. 309-419; Gorelli Hernández, J., “Crítica de la flexiseguridad”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 16, 2013, págs. 51-82.

adecuadamente al cambio económico (las empresas deben ser capaces de adaptar su mano de obra a unas condiciones económicas cambiantes, para lo cual han de poder contratar a trabajadores “que dispongan de una mejor combinación de capacidades y que sean más productivos y adaptables”) y las posibilidades de los trabajadores de seguir empleados o encontrar un nuevo empleo. La Comisión considera que esta interacción entre flexibilidad y seguridad puede permitir también la adopción de un enfoque del trabajo basado en el ciclo de vida⁵, en el que se preste menor importancia a la protección de los empleos particulares y se otorgue mayor importancia a un marco que garantice la seguridad del empleo, con medidas activas de apoyo a los trabajadores durante los períodos de transición, entre las que destaca el papel de la formación profesional.

El aprendizaje permanente se plantea de forma destacada en relación con aquellos países que presentan diferencias marcadas entre la población en cuanto a capacidades y oportunidades pudiendo dar lugar al riesgo de exclusión de determinados grupos específicos (mujeres, madres solteras, emigrantes, personas con discapacidad, jóvenes y trabajadores de más edad). La Comisión Europea ha venido insistiendo desde hace tiempo en la necesidad de que las políticas de aprendizaje permanente aborden las diferencias de oportunidades entre la mano de obra, empezando por el sistema general de educación. La formación de mano de obra se debe orientar, en particular, a las personas poco cualificadas, se deben promover las combinaciones de trabajo y formación, la movilidad entre distintos sistemas de formación, reconocer y validar el aprendizaje informal⁶ y organizar modalidades de formación a todos los niveles, tanto dentro como fuera de los lugares de trabajo⁷. La Comisión ha advertido también de la incidencia negativa que la segmentación de los mercados de trabajo tiene sobre las estrategias de formación y aprendizaje permanente, poniendo de manifiesto que frecuentemente “los trabajadores poco cualificados, los trabajadores con contratos temporales, los autónomos y los de más edad, son los más afectados por la falta de inversión en formación”, mientras que son los trabajadores altamente cualificados los únicos que se benefician de estas inversiones.

Es necesario, por todo, según la Comisión Europea, que las autoridades públicas aumenten los incentivos para, por un lado, estimular a las empresas a invertir en la mano de obra, mediante incentivos fiscales u otros instrumentos, y, por otro lado, estimular a los trabajadores mediante el

⁵ Sobre el enfoque del trabajo basado en el ciclo de vida, vid. Monereo Pérez, J.L., “Ciclos vitales y Seguridad Social: trabajo y protección social en una realidad cambiante”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Seguridad Social*, Número Extraordinario, 2008.

⁶ Dentro de los distintos tipos de aprendizaje (formal, no formal, informal y permanente), el aprendizaje informal es el que se obtiene en las actividades de la vida cotidiana relacionadas con el trabajo, la familia o el ocio. No está estructurado (con objetivos didácticos, duración ni soporte) y normalmente no conduce a una certificación; puede ser intencional, pero en la mayoría de los casos no lo es. Vid. Sotés Elizande, M.A., “La educación-formación y el reconocimiento del aprendizaje no formal en los documentos europeos y en España”, *Revista Española de Educación Comparada*, núm. 14, 2008, págs. 345-371.

⁷ Según la Comunicación de la Comisión “Hacer realidad un espacio europeo de aprendizaje permanente” [COM (2001) 678 final], “Para crear una cultura del aprendizaje es preciso que la cuestión de cómo valorar el aprendizaje en los sistemas formal, no formal e informal se plantea de forma coherente. Permitir a los ciudadanos que combinen y estructuren el aprendizaje obtenido en la escuela, la universidad, los centros docentes, el trabajo, el tiempo libre y las actividades familiares presupone que todas las formas de aprendizaje puedan ser identificadas, evaluadas y reconocidas. Es preciso un nuevo planteamiento global de la valoración del aprendizaje para tender puentes entre los diferentes contextos y formas de aprendizaje y facilitar el acceso a currículos individuales de aprendizaje”.

establecimiento de un sistema de cuentas individuales de formación, que les permitirían invertir una cantidad determinada de tiempo de trabajo en su desarrollo personal, en cooperación con sus empleadores.

Pese a que en la Comisión Europea ha venido prevaleciendo, también en este ámbito, un criterio de eficiencia económica⁸ de la educación y formación frente a su valor personal y profesional y de “desmercantilización” de la fuerza de trabajo⁹, en otras instituciones europeas, especialmente el Parlamento Europeo¹⁰ y el Comité de las Regiones¹¹, se ha destacado que, partiendo de la necesidad de potenciar los sistemas de aprendizaje permanente para garantizar la empleabilidad de los trabajadores, “el aprendizaje permanente debería ser real y estar al alcance de las personas durante toda su vida y que la calidad de las medidas de formación y perfeccionamiento debería fomentarse, tanto antes como después de conseguir un empleo”. Esta misma perspectiva se puso de manifiesto también por la Confederación Europea de Sindicatos, según la cual “Desde el punto de vista de la cohesión social, consideramos la formación y la cualificación para el empleo y una ciudadanía activa como las dos caras de una misma moneda”¹².

Desde luego no puede obviarse el carácter preventivo frente al desempleo que tienen las políticas formativas y de recualificación profesional, además de constituir un elemento que permita potenciar las oportunidades de encontrar o mantener el empleo. Para ello, como señalara el Comité Económico y Social Europeo “es esencial disponer de soportes normativos sólidos y duraderos para garantizar la formación permanente y los cambios de empleo”, que deberán establecerse mediante el esfuerzo compartido de los poderes públicos, las empresas y los interlocutores sociales. El sistema que deba aplicarse está relacionado con los contratos de trabajo y debe materializarse, como señala el CESE, en “unas instituciones que garanticen el apoyo a los cambios, asistencia económica (las formas de financiación deberían negociarse o debatirse) y centros de formación públicos, colectivos o cooperativos, o formación laboral en la empresa (empresa cualificadora) con reconocimiento de las cualificaciones así obtenidas”. La legislación puede favorecer la mejora de las competencias y cualificaciones organizando o facilitando la utilización de financiación y estructuras de formación, precisando derechos e incentivos respecto de la formación (permisos para formación, cuentas de

⁸ Cfr. Monereo Pérez, J.L. y Fernández Avilés, J.A.: “Para una crítica del modelo de flexiseguridad liberal: flexiseguridad y garantismo jurídico-social (Segunda parte)”, *Tribuna Social*, núm. 208, 2008, pág. 11.

⁹ Vid. Monereo Pérez, J.L.: “La política social en el estado del bienestar: los derechos sociales como derechos de ‘desmercantilización’”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 19, 1995, págs. 7 y sigs.

¹⁰ El Parlamento Europeo “alienta al desarrollo del sector educativo y a unos centros de formación que respondan tanto a las necesidades del mercado de trabajo como a las expectativas personales de los trabajadores y empleadores”, e insiste en la debida vinculación entre la carrera profesional y los programas de estudio. Vid. Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de julio de 2007, sobre la reforma del Derecho laboral ante los retos del siglo XXI [2007/2023 (INI)], apartado 32.

¹¹ Dictamen del Comité de las Regiones sobre “La flexiguridad” (2008/C 105/04), observación 31.

¹² Cuarto informe sobre la cohesión económica y social “Las regiones en pleno crecimiento, una Europa en pleno crecimiento”. Resolución de la CES adoptada por el Comité Ejecutivo en su reunión de los días 17 y 18 de octubre de 2007, pág. 3.

tiempo de trabajo) a lo largo de la carrera profesional, según las leyes y la negociación colectiva. Pero sin olvidar, recuerda el CESE, que el Derecho laboral en sentido amplio no puede recoger más que una parte limitada (formación continua, participación de los trabajadores) de los elementos indispensables para dominar las nuevas tecnologías y adaptarse a los cambios industriales y sociales, de tal forma que “la enseñanza superior, la investigación, el capital riesgo, las ‘incubadoras’ de nuevas empresas y los polos de innovación tienen también un papel que cumplir en el marco de una política industrial competitiva y coordinada a escala regional, nacional y europea”¹³.

1.2. La educación y la formación profesional como derecho social y como instrumento de empleabilidad

Entre los 20 principios y derechos clave esenciales para que los mercados de trabajo y los sistemas de protección social sean justos y funcionen correctamente que se recogen en el Pilar Europeo de Derechos Sociales, el Pilar 1 declara que «Toda persona tiene derecho a una educación, formación y aprendizaje permanente inclusivos y de calidad, a fin de mantener y adquirir capacidades que les permitan participar plenamente en la sociedad y gestionar con éxito las transiciones en el mercado laboral». También el Pilar 4 establece que “Toda persona tiene derecho a recibir asistencia personalizada y oportuna a fin de mejorar sus perspectivas de empleo o de trabajar por cuenta propia. Esto incluye el derecho a recibir ayuda para la búsqueda de empleo, la formación y el reciclaje. Toda persona tiene derecho a la transferencia de la protección social y el derecho a la formación durante las transiciones profesionales” y que “Los jóvenes tienen derecho a educación continua, una formación como aprendices, un período de prácticas o una oferta de empleo de buena calidad en los cuatro meses siguientes a quedar desempleados o finalizar los estudios”.

Estos derechos pretenden garantizar que todas las personas puedan participar plenamente en la sociedad, enlazando también con la “estrategia de inclusión activa” que la Unión Europea planteó a partir de la *Recomendación de 3 de octubre de 2008 sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral* (2008/867/CE). La integración activa implica promover la participación social y laboral en un sentido amplio, que los mercados de trabajo sean inclusivos y garanticen empleos estables y de calidad para todas las personas, así como una adecuada progresión profesional. En este sentido, la lucha contra el fracaso escolar es una condición imprescindible junto con la formación permanente a lo largo de la vida para hacer posible una transición exitosa al mercado laboral y prosperar en la vida y en la carrera profesional.

Esta concepción de la empleabilidad como adquisición de competencias y cualificaciones transferibles que cumplan las finalidades ya señaladas es la que se contiene en la *Declaración de Osnabrück* sobre la educación y la formación profesionales (EFP). En la Declaración se configura la educación y la formación profesional como instrumentos facilitadores de innovación y como base fundamental para el crecimiento sostenible, digital y ecológico. Se considera que la EFP refuerza la

¹³ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre “El Libro Verde –Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI” (2007/C 175/17), apartado 3.3.

resiliencia de los países frente a las crisis, desarrolla oportunidades de calidad en materia de aprendizaje permanente para todos los ciudadanos y transforma los retos ecológicos y digitales en motores capaces de reconciliar la recuperación sostenida, la sostenibilidad ambiental y la distribución justa de los beneficios del crecimiento, a la vez que resulta necesaria para la competitividad de las empresas europeas y el buen funcionamiento del mercado laboral europeo.

La educación y la formación profesional permiten equipar a las personas con conocimientos, capacidades y competencias pertinentes para el mercado laboral en constante cambio y ofrece el reciclaje y el perfeccionamiento profesional para lograr la inclusión y la excelencia y, por tanto, mejora la empleabilidad.

Como instrumento de empleabilidad, la educación y formación profesional moderna y de excelencia se apoya en unos principios básicos: el carácter esencial de las empresas como centros de aprendizaje; la responsabilidad compartida con las empresas para fomentar el suministro de las capacidades necesarias; la necesidad de una inversión suficiente y la participación de todas las partes interesadas; la igualdad de oportunidades, con independencia del contexto económico y personal y del lugar de residencia; la necesidad de mantener una formación de aprendices y un aprendizaje en el trabajo de alta calidad; la necesidad de integrar mejor la EFP continua (EFPC) e inicial (EFPI) para garantizar el reciclaje y el perfeccionamiento profesional, incluidas las vías de transición de la EFPI a la EFPC. Todo ello partiendo de que una EFP responsable, inclusiva y de calidad debe ser un derecho para todos los estudiantes.

La Declaración de Osnabrück se centra en cuatro ámbitos principales para el período 2021-2025, entre los que destaca la necesidad de una *EFP flexible, inclusiva y de calidad*, que sea capaz de adaptarse a las perturbaciones y dar respuestas flexibles a las exigencias planteadas por las nuevas tecnologías, los nuevos modelos de negocio, la digitalización, la inteligencia artificial, el cambio demográfico, el cambio climático y las crisis económicas. Otro objetivo relevante es *establecer una nueva cultura del aprendizaje permanente, destacando la importancia de la EFP continua y la digitalización* ante la necesidad de las personas de perfeccionar y actualizar sus capacidades de forma permanente para adaptarse a los cambios de los sistemas productivos y a las transiciones ecológicas y digitales que determinan cambios en los perfiles de cualificación y de empleo y la aparición de nuevas profesiones.

La importancia de la formación profesional dentro de las políticas activas de empleo deriva, en gran medida, del papel que ésta desempeña en la desmercantilización del trabajo, en la protección del trabajador en las transiciones profesionales, en la tutela de la profesionalidad del trabajador, en la imposición de límites en los cambios impuestos por el empresario en su clasificación profesional o movilidad funcional, o en la protección frente al despido (en casos, por ejemplo, de ineptitud o falta de adaptación¹⁴), así como en la mejora de la empleabilidad del trabajador como instrumento para adecuar, readaptar o adquirir nuevos conocimientos en función de las necesidades del mercado de trabajo y de la empresa.

¹⁴ Vid. Monereo Pérez, J.L., "El principio de igualdad en el despido 'objetivo' por ineptitud, enfermedad o discapacidad y los trabajadores maduros", en AA.VV. (Monereo Pérez, J.L. y Maldonado Molina, J.A. Dirs.), *Envejecimiento activo y vida laboral*. Comares, Granada, 2019, págs. 347 y sigs.

Siguiendo estos presupuestos, en España la *Ley de Empleo* (Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo) establece expresamente que el mantenimiento y la mejora de la empleabilidad constituye un derecho y un deber de las personas demandantes de los servicios de empleo (art. 35). Todas las actuaciones de las entidades y organismos públicos y privados del Sistema Nacional de Empleo deben orientarse hacia la satisfacción de dicho derecho e, igualmente, las políticas de protección frente al desempleo deben servir a la misma orientación, de modo que las personas beneficiarias no deben verse abocadas a la toma de decisiones que vayan en detrimento de su profesionalidad y de su capacidad de mejorar en el mercado de trabajo¹⁵.

El art. 33 de la Ley de Empleo, referido al sistema de formación en el trabajo, deja clara la finalidad de este: favorecer la formación a lo largo de la vida de las personas trabajadoras ocupadas y desempleadas, consolidando el derecho a la formación y a la promoción profesional, mejorando las competencias profesionales y contribuyendo a la mejora de la productividad y competitividad de las empresas y a la mejora de la empleabilidad¹⁶. Se pretende con todo ello facilitar la transición hacia un empleo de calidad y la movilidad laboral, que acompañe los procesos de transformación digital y ecológica y favorezca la cohesión social y territorial.

Como parte de las políticas activas de empleo, las políticas de formación en el trabajo requieren una política proactiva y comprometida por su orientación a la realización de la inclusión de las personas, evitando las situaciones de exclusión social y de precarización socio-laboral. Su misión fundamental es la garantía del derecho al trabajo, y la búsqueda de un equilibrio entre los elementos que componen el mercado de trabajo, en términos cualitativos y cuantitativos. Para ello, las iniciativas y las acciones de formación en el trabajo estarán dirigidas a la adquisición, mejora y actualización permanente de las competencias y cualificaciones profesionales favoreciendo la formación a lo largo de toda la vida de la población activa, y conjugando las necesidades de las personas, las empresas, los territorios y los sectores productivos¹⁷. En esa línea, actualmente promueve la formación como paso fundamental para recapitalizar a las personas trabajadoras y mejorar su empleabilidad durante las situaciones de crisis. Así, se han establecido obligaciones formativas para las empresas que lleven a cabo o prorroguen ERTE y, de manera muy destacada, en el Mecanismo Red de Flexibilidad y Estabilidad en el Empleo, previsto como un instrumento de carácter estructural.

¹⁵ El art. 36 de la Ley de Empleo establece que la cuantificación de la mejora de la empleabilidad se realizará a partir de la evolución de una tasa de empleabilidad definida reglamentariamente, que tendrá en cuenta los parámetros directamente relacionados con la incorporación de las personas al mercado de trabajo, así como la promoción de su nivel laboral y formativo, y en particular la adquisición de las competencias y habilidades más demandadas por el mercado de trabajo y que sean adecuadas a su perfil profesional. Asimismo, se establecerá mediante el mismo procedimiento una tasa de intermediación, que permitirá medir el impacto de las atenciones a las personas en sus transiciones al empleo y la efectividad en la atención a las empresas que solicitan cubrir sus puestos vacantes. Finalmente, la tasa de cobertura ofrecerá una medida del nivel de protección frente al desempleo del conjunto de personas que se encuentren en esa situación. Estas tres tasas se harán públicas, se actualizarán de manera periódica y se mostrarán desagregadas por sexo y edad.

¹⁶ Vid. el sentido positivo originario del concepto de "empleabilidad" en Galbraith, J.K., *El nuevo estado industrial* (traducción castellana de Manuel Sacristán), Editorial Ariel, Barcelona, 1974 (1^a edición, 1967); también Monereo Pérez, J.L., *El sistema de protección por desempleo en España*. Tirant lo Blanch, 1997; Monereo Pérez, J.L., *La política de empleo como instrumento para la lucha contra la precariedad laboral*. Bomarzo, Albacete, 2011.

¹⁷ Monereo Pérez, J.L., *La política de empleo como instrumento para la lucha contra la precariedad laboral*. Bomarzo, Albacete, 2011. Monereo Pérez, J.L. y Moreno Vida, M.N., "Las políticas de formación profesional: su centralidad para el derecho al trabajo decente y la inclusión social", *Temas Laborales* núm.160/2021, pág.111.

También se sitúa la formación profesional con un papel central en el *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* (Fondos Next Generations UE). La llamada Palanca VII se refiere a la "Educación y conocimiento, formación continua y desarrollo de capacidades"¹⁸. Se busca reforzar la igualdad de oportunidades y el acceso a un empleo de calidad e incluye: un Plan Nacional de Competencias Digitales (*digital skills*), un Plan Estratégico de impulso de la Formación Profesional y la modernización y digitalización del sistema educativo, incluida la educación temprana de 0 a 3 años. En relación con las políticas especialmente enfocadas a los jóvenes, además de las medidas orientadas a reducir la dualidad del mercado laboral español, a la modernización de las políticas activas de empleo, y a la formación de "reskilling" y "upskilling" de los sectores estratégicos para la Formación Profesional, el componente 23 contempla actuaciones específicamente orientadas a fomentar el empleo juvenil de calidad, como la Garantía Juvenil Plus. Para impulsar el reciclaje y perfeccionamiento profesional (*reskill* y *upskill*) se incluyen dos componentes específicos: el Plan Nacional de Competencias Digitales (*digital skills*) y el Plan estratégico de impulso a la formación profesional, en el que se prevé la renovación del catálogo de títulos de Formación Profesional, la flexibilización y accesibilidad al sistema y el reconocimiento y acreditación de competencias básicas y profesionales, priorizando 11 sectores.

La prioridad es potenciar los niveles de cualificación de la población y llegar a un adecuado equilibrio entre los niveles de formación de la ciudadanía y las necesidades de cualificación de las personas requeridas por el mercado laboral¹⁹. Estas orientaciones y prioridades son las que se han plasmado en la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional, que pretende constituir y ordenar un sistema de formación profesional adecuado a la realidad actual, a través de un modelo integral y coherente, que facilite la cualificación y recualificación permanente de las personas ante los desafíos de la cuarta revolución industrial y, al mismo tiempo, que permita recuperar el prestigio social de la formación profesional como una vía de formación humanística y vocacional integral de los jóvenes.

2. CUALIFICACIÓN, CAPACITACIÓN Y COMPETENCIA PARA EL EMPLEO

La correlación existente entre los cambios tecnológicos y la evolución de los sistemas de capacitación y formación profesional ha sido una constante histórica; también el papel central que ocupan unos y otros en el desarrollo económico y social. Sin embargo, no ha tenido el mismo nivel de reconocimiento la importancia que tiene la formación profesional para el empleo. El papel central de

¹⁸ El componente 20 se dedica a la Formación profesional, con actuaciones claves para el refuerzo del capital humano de las nuevas generaciones, la eliminación de brechas sociales y territoriales, y el acceso a oportunidades laborales dignas y adaptadas a las necesidades de un mercado laboral cambiante y dinámico.

¹⁹ Monereo Pérez, J.L. y Moreno Vida, M.N., "Las políticas de formación profesional: su centralidad para el derecho al trabajo decente y la inclusión social", *Temas Laborales* núm.160/2021, págs. 91-113.

la formación profesional ha crecido de forma exponencial en las últimas décadas, tanto en Europa como en España.

Las fórmulas de cualificación del trabajo dependen de las fuerzas productivas de la sociedad y del estadio de la evolución técnica, que condicionan e imponen una cierta forma de adquisición de las capacidades necesarias para desempeñar las actividades que los puestos de trabajo requieren. En la época actual, con el desarrollo de la globalización, la digitalización, la robótica y la inteligencia artificial, se busca potenciar, en todo el ámbito de la Unión Europea, una revolución en materia de capacidades para garantizar que las personas puedan prosperar en las “transiciones ecológica y digital” y potenciar las nuevas oportunidades de empleo derivadas de los cambios demográficos (“economía plateada y asistencial”) y tecnológicos. Todo ello produce un interés creciente por los problemas de la formación general y en la empresa; la recapacitación y perfeccionamiento de los trabajadores (“reskill” y “upskill”) y la necesidad de aprovechar los talentos y la diversidad derivados de los cambios demográficos (trabajadores jóvenes, trabajadores de más edad, migraciones...).

El Parlamento Europeo²⁰ ha señalado en esta línea que existen hoy importantes retos para los sistemas europeos de educación y formación profesionales que tienen que adaptarse a la rápida evolución de las transiciones digital y ecológica, los avances tecnológicos, los cambios de profesión y la transición hacia unos puestos de trabajo que requieran una mayor capacitación, las necesidades cambiantes del mercado laboral, los nuevos modelos empresariales, las nuevas formas de organización del trabajo, las tendencias demográficas y la evolución en términos de cohesión e infraestructuras. Todo ello se traduce en nuevas necesidades en materia de capacidades en el mercado laboral.

Como se ha puesto de manifiesto desde hace mucho tiempo, las fórmulas de cualificación del trabajo dependen de las fuerzas productivas de la sociedad, y dentro de ellas del estadio de la evolución técnica. Aquéllas condicionan e imponen, de algún modo, una cierta forma de adquisición de las capacidades necesarias para desempeñar las actividades que los puestos de trabajo requieren. Así pues, el desarrollo de las fuerzas productivas incide de modo determinante en los conocimientos y cualificaciones necesarias y en las modalidades de adquisición de los conocimientos profesionales.

El trabajo cualificado, en términos amplios, designa la prestación de servicios personales por cuenta ajena que incorpora, en mayor o en menor medida, alguna característica específica distinta del simple esfuerzo físico; en particular, la nota de habilidad personal que viene a integrar, a su vez, los elementos de formación, adiestramiento o experiencia y, en algunos casos, iniciativa. Y esto a diferencia del trabajo no cualificado, que supone una prestación de servicios personales por cuenta ajena que estriba, o al menos prevalece, en el simple esfuerzo manual o físico, sin requerir especiales conocimientos profesionales (sin formación o experiencia), lo que no implica que no puedan ser integrados en una categoría, precisamente la de los no cualificados²¹.

²⁰ Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de diciembre de 2020, sobre la Recomendación del Consejo sobre la educación y formación profesionales (EFP) para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia (2020/2767(RSP)) [P9_TA(2020)0373]

²¹ Vid. Monereo Pérez, J.L. y Moreno Vida, M.N., “Cambio tecnológico, cualificación y formación profesional”, en AA. VV., *Contrato de trabajo y formación profe-*

Ya en la *Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos* (núm. 195) de 2004, la OIT precisa que el término “cualificaciones” designa la expresión formal de las habilidades profesionales del trabajador, reconocidas en los planos internacional, nacional o sectorial, y el término “competencias” abarca los conocimientos, las aptitudes profesionales y el saber hacer que se dominan y aplican en un contexto específico. En relación a ello, la expresión “aprendizaje permanente” engloba todas las actividades de aprendizaje realizadas a lo largo de la vida con el fin de desarrollar las competencias y cualificaciones. El objetivo de todo ello es garantizar la “empleabilidad”, es decir, “las competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y de formación que se les presenten con miras a encontrar y conservar un trabajo decente, progresar en la empresa o al cambiar de empleo y adaptarse a la evolución de la tecnología y de las condiciones del mercado de trabajo” (OIT).

Siguiendo a la OIT, los artículos 3 y 34 de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, definen la empleabilidad como “el conjunto de competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y formación que se les presenten con miras a encontrar y conservar un trabajo decente, progresar profesionalmente y adaptarse a la evolución de la tecnología y de las condiciones del mercado de trabajo”. En base a este concepto, se establece que “La empleabilidad debe producir un ajuste dinámico entre las competencias propias y las demandadas por el mercado de trabajo”.

Los estrechos vínculos entre formación profesional y oportunidades de empleo vienen siendo puestos de manifiesto de forma permanente. Como indica el Parlamento Europeo²², “la incidencia de la Educación y Formación Profesional Iniciales (EFPI) y de la Educación y Formación Profesional Continua (EFPC) en el mercado laboral se traduce a menudo en efectos agregados, directos o indirectos, en la productividad individual, mayor participación en el mercado laboral y reducción del desempleo”. Además, “el aprendizaje permanente ofrece la oportunidad de adquirir una cualificación en el caso de todas las categorías que anteriormente no contaban con una y la posibilidad de avanzar en una jerarquía profesional, de forma que mediante el aprendizaje permanente las personas pueden mejorar sus oportunidades de empleo y sus niveles de cualificación”. La cualificación se refiere a la capacidad de ejecutar un proceso de trabajo determinado, adquiriéndose dicha cualificación fundamentalmente a través de la formación (o instrucción) y de la experiencia (o adiestramiento); haciendo del componente “habilidad personal adquirida” el fundamento del trabajo cualificado. Significativamente, dentro del factor habilidad, y en el ámbito de la valoración de puestos de trabajo, se incluyen los distintos conocimientos teóricos y prácticos que exige el conjunto de decisiones y acciones derivadas de los cometidos propios del puesto de trabajo.

sional. *Consecuencias laborales y sociales de la integración de España en la Comunidad Europea*. V Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales, a cargo de Rodríguez-Sañudo y Martín Valverde. MTSS, Madrid, 1987, pág. 283.

²² Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de diciembre de 2020, sobre la Recomendación del Consejo sobre la educación y formación profesionales (EFP) para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia (2020/2767(RSP)) [P9_TA(2020)0373]

De forma más precisa y vinculada con la empleabilidad, *cualificación profesional* es la “competencia para el desempeño de una actividad profesional acreditada oficialmente por títulos, certificados o acreditaciones”. Desde esta perspectiva la cualificación profesional haría referencia al conjunto de conocimientos, experiencias y actitudes profesionales necesarias para realizar o desempeñar las funciones laborales exigidas por las características específicas de un determinado puesto de trabajo u ocupación. En la terminología europea, junto al término “cualificación”, se hace referencia al de “capacitación”. Las «capacidades» se refieren a la habilidad para aplicar conocimientos y utilizar técnicas a fin de completar tareas y resolver problemas. En el contexto del *Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente* (EQF), las capacidades se describen como cognitivas (uso del pensamiento lógico, intuitivo y creativo) o prácticas (destreza manual y uso de métodos, materiales, herramientas e instrumentos). La “capacitación” remite a unos estándares de competencia más flexibles y abarca las “microformaciones” requeridas en muchos casos para adaptarse a los cambios –fundamentalmente tecnológicos- que se están llevando a cabo en los sistemas productivos, de forma que partiendo de las competencias que el trabajador ya posee y de la experiencia laboral previa pueda adquirir las habilidades necesarias que le faltan para desempeñar adecuadamente el puesto de trabajo. Se requiere en esos casos contar con referentes menores, como son los estándares de competencia (equivalentes a las unidades de competencia contenidas en las hasta ahora cualificaciones profesionales y organizadas por familias profesionales y por niveles en función de la complejidad de las tareas que describen). Esto es especialmente importante para los trabajadores de mayor edad (45, 55 o 65 años) que deben y quieren permanecer en el mercado de trabajo durante más tiempo.

Recogiendo, así, la terminología y estándares europeos, en la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional se definen (art.2) las *competencias básicas* como aquellas que son consideradas necesarias para la realización y desarrollo personal, para participar activamente en la sociedad o mejorar la empleabilidad, que se desarrollan por múltiples vías y que quedan incorporadas en cualquier oferta de formación profesional en tanto que promueve el desarrollo integral de la persona. Por su parte, la *competencia profesional* es el conjunto de conocimientos y destrezas que permiten el ejercicio de la actividad profesional conforme a las exigencias de la producción y el empleo; y se recogen en unos *estándares* que tienen que servir para el diseño de cualquier oferta de formación profesional. La competencia se integra por distintos elementos, definiéndose un *elemento de competencia* como “cada realización profesional que describe el comportamiento esperado de la persona, en forma de consecuencias o resultados de las actividades que realiza en el desempeño de una profesión”; constituye la parte menor de un *estándar de competencia*, que será el “conjunto detallado de elementos de competencia que describen el desempeño de las actividades y las tareas asociadas al ejercicio de una determinada actividad profesional con el estándar de calidad requerido” (el elemento de competencia será la unidad o elemento de referencia para diseñar, desarrollar y actualizar ofertas de formación profesional). En esa línea, la Ley crea, por modificación del actual Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, un Catálogo Nacional de Estándares de Competencias Profesionales.

Las cualificaciones o competencias de los trabajadores cambian a medida que cambian las profesiones y las industrias y las necesidades empresariales. Por ello la educación y la formación profe-

sional de calidad desempeñan un papel fundamental para capacitar adecuadamente a las personas y para adecuar dichas capacidades a las exigencias socioeconómicas, de forma que se mantenga o mejore su empleabilidad. En ese sentido, la educación y la formación profesional constituyen un factor de empleabilidad y, por consiguiente, un factor esencial para “abordar los desafíos socioeconómicos y prosperar en sus vidas personales y profesionales”²³.

En mayo de 2018, el Consejo de la Unión Europea adoptó una recomendación sobre las *competencias clave para el aprendizaje permanente*. La recomendación identifica “ocho competencias clave esenciales para que los ciudadanos puedan realizarse personalmente, llevar un estilo de vida saludable y sostenible, tener una buena empleabilidad, ser ciudadanos activos e incluirse socialmente”²⁴. Las competencias clave y las capacidades básicas son aquellas que toda persona necesita para su realización y desarrollo personales y para su empleabilidad, inclusión social y ciudadanía activa.

La Recomendación sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente establece un marco de referencia en el que se presentan métodos eficaces para promover el desarrollo de competencias mediante enfoques de aprendizaje innovadores, métodos de evaluación o apoyo al personal educativo. La recomendación alienta a los Estados miembros a proporcionar una educación y atención de calidad a la primera infancia, mejorar la educación escolar y garantizar una enseñanza excelente, seguir desarrollando la educación y la formación profesionales iniciales y continuas, y modernizar la educación superior. Las competencias clave son una combinación de conocimientos, aptitudes y actitudes²⁵ que se desarrollan a lo largo de la vida, a través del aprendizaje formal, no formal e informal. Las ocho competencias clave son: Competencia en lectoescritura; Competencia multilingüe; Competencia matemática y competencia en ciencias, tecnología e ingeniería; Competencia digital; Competencia personal, social y para aprender a aprender; Competencia ciudadana; Competencia empresarial; Conciencia y expresión culturales. Todas las competencias clave se consideran igualmente importantes y los aspectos esenciales para un ámbito apoyarán el desarrollo de competencias en otro. Así, competencias como el pensamiento crítico, la resolución de problemas, el trabajo en equipo, la comunicación, la creatividad, la negociación y las capacidades analíticas e interculturales, interculturales están presentes en todas las competencias clave. En la citada Recomendación se define cada una de esas competencias y se identifican sus componentes clave. Así,

²³ Vid. Nicolas Schmit (comisario europeo de Empleo y Derechos Sociales), “Prólogo”, en Comisión Europea, *Educación y formación profesionales. Capacidades para hoy y para el futuro*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2022.

²⁴ Comisión Europea. Dirección General de Educación, Juventud, Deporte y Cultura, *Competencias clave para el aprendizaje permanente*, Oficina de Publicaciones, 2019, <https://data.europa.eu/doi/10.2766/569540>

Competencias clave para el aprendizaje permanente - Un marco europeo es el anexo de la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre de 2006 sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente publicada en el DOUE L 394 de 30 de diciembre de 2006. (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/si_te/es/oj/2006/l_394/l_39420061230es00100018.pdf)

²⁵ Conocimientos: El conocimiento se compone de los conceptos, hechos y cifras, ideas y teorías que ya están establecidos, y apoyan la comprensión de una determinada área o materia.

Habilidades: Las destrezas se definen como la capacidad de llevar a cabo procesos y utilizar los conocimientos existentes para obtener resultados.

Actitudes: Las actitudes describen la disposición y la mentalidad para actuar o reaccionar ante ideas, personas o situaciones.

por ejemplo, la competencia digital implica el “uso seguro, crítico y responsable de las tecnologías digitales y la interacción con ellas para el aprendizaje, el trabajo y la participación en la sociedad”. Se define como una combinación de conocimientos, habilidades y actitudes y se identifican los componentes clave de la competencia digital en cinco áreas: alfabetización informática y de datos, comunicación y colaboración, creación de contenido digital, seguridad y resolución de problemas, especificando el contenido de cada una de ellas.

Las capacidades adecuadas ayudan a las personas a adaptarse a la evolución tecnológica y a los retos globales y demográficos y a garantizar su bienestar y contribuyen a mejorar la sociedad, la productividad y el crecimiento económico. Se insiste en que, hoy en día, es imprescindible para todas las personas dotarse de diversas capacidades: capacidades básicas, capacidades profesionales o técnicas, capacidades empresariales, capacidades transversales (como las lenguas extranjeras o el desarrollo personal y el aprendizaje para aprender). Estas capacidades permiten afrontar los retos a los que Europa se enfrenta hoy: las transiciones ecológica y digital, el cambio demográfico (que además genera nuevas oportunidades de empleo en la economía plateada y en la asistencial), la expansión del teletrabajo y el aprendizaje a distancia (la pandemia de COVID-19 puso de manifiesto las limitaciones de nuestra preparación digital) y el rápido crecimiento de la Inteligencia Artificial²⁶. En el caso de las *competencias básicas*, a nivel europeo, con carácter general, se considera básico el trío de competencias comunicativa, matemática y digital, y se valora que sean funcionales para poder aplicarlas a una variedad de situaciones de la vida personal, social y laboral.

La educación y la formación en Europa son competencia de los Estados miembros, pero, junto a retos específicos de cada uno de ellos, los mercados de trabajo y los sistemas educativos nacionales y regionales comparten problemas y oportunidades similares. Entre las distintas iniciativas europeas destaca la Agenda Europea de Capacidades, de 1 de julio de 2020, que establece un plan de acción quinquenal con 12 acciones para ayudar a dotar a las personas en Europa de mejores capacidades, y la creación del Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente.

La *Agenda de Capacidades* (Agenda de Capacidades para Europa para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia, de 2020) pretende ayudar a las personas a desarrollar y ampliar sus habilidades a lo largo de su vida y aprovechar los beneficios de las transiciones verde y digital. La Comisión Europea apoyará a todos los Estados miembros en la elaboración de estrategias nacionales en materia de capacidades en el marco de la Agenda de Capacidades actualizada, basándose en el trabajo ya realizado con la OCDE en 11 Estados miembros y en otras estrategias de capacidades a nivel de los Estados miembros. Dentro de ella destacan las habilidades para la transición verde y digital, para cuyo desarrollo se impulsa un marco europeo de competencias en materia de educación para el cambio climático y el desarrollo sostenible; una taxonomía para monitorear el progreso en el desarrollo de habilidades para la transición ecológica, en el contexto de la clasificación ESCO. Además, para apoyar el desarrollo de capacidades junto con la transición digital, la Comisión propone actualizar el Plan de Acción de Educación Digital, para garantizar que las competencias

26 https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/skills-and-qualifications_es

digitales se aborden adecuadamente en todos los niveles de educación y formación; implementar el programa Europa Digital, con especial énfasis en habilidades digitales de alto nivel; y apoyar los cursos intensivos EU ICT-Jump-Start para ayudar a la fuerza laboral actual a adquirir habilidades digitales relevantes²⁷.

Por otra parte, como se recoge en la *Recomendación del Consejo de 22 de mayo de 2017 relativa al Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente y por la que se deroga la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2008 relativa a la creación del Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente* (2017/C 189/03), las cualificaciones permiten conocer lo que, en principio, sus titulares conocen y son capaces de hacer («resultados de aprendizaje»); pueden constituir un requisito previo para acceder a determinadas profesiones reguladas; ayudan a las autoridades y a los prestadores de los servicios de educación y formación a determinar el nivel y el contenido del aprendizaje adquirido; y son también importantes como expresión de la realización personal. Por tanto, las cualificaciones desempeñan un papel importante para mejorar la empleabilidad y facilitar la movilidad y el acceso a un nivel superior de educación. Las cualificaciones son el resultado formal de un proceso de evaluación y validación por una autoridad competente (mediante un certificado o diploma) a través del cual se determina que una persona ha logrado resultados de aprendizaje correspondientes a un nivel determinado. Esos resultados de aprendizaje pueden lograrse a través de una serie de vías en una actividad formal, no formal o informal, tanto en contextos nacionales como internacionales.

El *Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente* (EQF) es un sistema común de referencia que permite a los países europeos comparar sus cualificaciones con el fin de mejorar la transparencia y la transferibilidad de las cualificaciones obtenidas con arreglo a las prácticas de cada uno de los Estados Miembros. Se ha concebido como una herramienta para fomentar el aprendizaje permanente, de forma que cubre la enseñanza general y de personas adultas, la formación profesional y la educación superior, utilizando 8 niveles de referencia para todo tipo de cualificaciones basados en los resultados de aprendizaje (es decir, en lo que una persona realmente sabe, comprende y es capaz de hacer, independientemente del modo en que ha adquirido esas capacidades, la duración del aprendizaje o el tipo de institución).

Dentro del Marco Europeo de Cualificaciones, los resultados de aprendizaje se definen en términos de conocimientos, capacidades y responsabilidad y autonomía. En la práctica, funciona como un traductor o conversor del nivel de cualificaciones entre países (los diferentes marcos nacionales de cualificaciones), que facilitará la movilidad de estudiantes y personas trabajadoras²⁸, al permitir de

27 https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/skills-and-qualifications/skills-jobs_en?prefLang=es

28 Si vives en el país A, en el que has obtenido una cualificación de nivel 9 (según marco nacional de cualificaciones del país A) y quieres estudiar o trabajar en el país B, tu cualificación se corresponde con un nivel 8 del marco europeo de cualificaciones (EQF) y con un nivel 6 del marco nacional de cualificaciones del país B. <https://www.educacionfpydeportes.gob.es/mc/mecu/marco-europeo.html>

una forma simple y transparente la validación de los aprendizajes y la valoración de la formación continua de las trabajadoras y trabajadores europeos y, en consecuencia, su comparabilidad y transferibilidad. No genera derechos ni permite reconocimientos automáticos entre titulaciones, pero mejora esos procedimientos y resulta muy útil en aquellas profesiones sin regulación profesional. Tampoco sustituye a los sistemas de homologación de estudios extranjeros ni las condiciones para el ejercicio de las profesiones reguladas sujetas a directivas específicas. Pero, en cualquier caso, pretende propiciar una mejor adecuación entre las necesidades del mercado de trabajo, y la educación y la formación.

En este marco, la «cualificación» se define como el resultado formal de un proceso de evaluación y validación que se obtiene cuando una autoridad competente establece que una persona ha alcanzado los resultados de aprendizaje correspondientes a unas normas determinadas. Y el «sistema nacional de cualificaciones» es el conjunto de las actividades de un Estado miembro relacionadas con el reconocimiento del aprendizaje y otros mecanismos destinados a poner en relación la educación y la formación con el mercado laboral y la sociedad civil. No obstante, estas definiciones recogen la significación atribuida en el Marco Europeo de las Cualificaciones para el Aprendizaje Permanente a los efectos, ya señalados, de comparabilidad y transferibilidad entre los países de la Unión Europea.

El *Marco Español de Cualificaciones para el Aprendizaje Permanente* (MECU) se establece mediante el Real Decreto 272/2022, de 12 de abril, y, junto al *Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior* (MECES), establecido mediante el Real Decreto 1027/2011, de 15 de julio, pretende lograr los objetivos de informar a la sociedad, favorecer la movilidad internacional y el reconocimiento de la formación en todo el Espacio Europeo. El *Marco Español de Cualificaciones para el Aprendizaje Permanente* (MECU) abarca las cualificaciones de la enseñanza obligatoria, hasta el nivel superior de la formación profesional, de las enseñanzas artísticas, de las enseñanzas deportivas y de la enseñanza universitaria. En consecuencia, viene a completar el marco general de cualificaciones español, que ya contaba con la parte correspondiente a la educación superior (MECES), incorporando ofertas formativas aún no desarrolladas en el momento de publicación del Real Decreto 1027/2011, de 15 de julio. La finalidad de este marco es, pues, completar e integrar el marco general de cualificaciones español, cuya finalidad es orientar la clasificación, comparabilidad y transparencia de las cualificaciones acreditadas oficialmente.

En el *Marco Español de las Cualificaciones para el Aprendizaje Permanente* cada nivel está asociado a descriptores de resultados del aprendizaje, clasificados en conocimientos, capacidades y autonomía y responsabilidad, de acuerdo con el *Marco Europeo de Cualificaciones para el Aprendizaje Permanente* (EQF). Se incluyen los títulos y certificaciones oficiales del sistema educativo español, así como los certificados de profesionalidad en el ámbito de la Formación Profesional para el Empleo regulados en la normativa vigente. El MECU es un instrumento, internacionalmente reconocido, que, mediante la autocertificación, orienta la nivelación coherente de las cualificaciones para su clasificación, relación y comparación y sirve, asimismo, para facilitar la movilidad de las personas en el espacio europeo y en el mercado laboral internacional.

Además, atendiendo a la recomendación europea de facilitar la incorporación progresiva en dicho marco de los aprendizajes no formales²⁹, el Real Decreto 272/2022, de 12 de abril constituye sólo una primera fase de la definición del Marco Español de las Cualificaciones para el Aprendizaje Permanente, dado que recoge las formaciones regladas del sistema educativo, sin incluir las formaciones no formales. En una segunda fase, se ha aprobado el Real Decreto 86/2025, de 11 de febrero, de evaluación y acreditación de las competencias básicas adquiridas por experiencia laboral, por vías no formales de formación y aprendizajes informales. La importancia de esta cuestión radica también en la necesidad de ofrecer a las personas adultas con bajo nivel de competencias la posibilidad de incrementar su cualificación hacia los niveles superiores, con el objetivo de conseguir un mayor ajuste de la estructura ocupacional, la estructura productiva y la oferta laboral.

Por otro lado, la necesidad de mejorar las competencias no es algo estático, sino que cambia a lo largo de la vida. Por eso es tan importante desplegar las competencias obtenidas en la educación básica, como mantenerlas funcionales y actualizadas (*upskilling*) e, incluso, adquirir otras nuevas en respuesta a necesidades de la etapa adulta (*reskilling*). Se considera esto particularmente determinante en el caso de las personas que abandonaron de forma temprana su educación, en el caso de las personas más desfavorecidas desde un punto de vista social, en el caso de las personas que se encuentran en situación de desempleo de larga duración y en el caso de las personas ocupadas en empleos precarios o con un alto grado de intermitencia.

3. EL DESARROLLO DE LAS CAPACIDADES Y LA CUALIFICACIÓN PROFESIONAL

3.1. Los objetivos propuestos y los requerimientos de las políticas de formación permanente y de recualificación profesional, en particular en España

Como ya se ha señalado, Europa se enfrenta hoy a una serie de retos derivados de las transiciones ecológica y digital que están reconfigurando nuestra forma de vivir y trabajar y que requieren un cambio en los conjuntos de capacidades para que se pueda aprovechar todo su potencial. Sigue habiendo un número muy importante de personas que no pueden encontrar trabajo porque carecen de las capacidades adecuadas o personas que trabajan en empleos que no se corresponden con sus talentos y cualificación. Y, al mismo tiempo, el 40% de los empleadores no pueden encontrar a personas que tengan las capacidades adecuadas para cubrir sus vacantes; y son muy pocas las

²⁹ Vid. la Recomendación del Consejo, de 20 de diciembre de 2012, sobre validación de aprendizaje no formal e informal; la Recomendación del Consejo, de 19 de diciembre de 2016, relativa a Itinerarios de mejora de las capacidades; la Recomendación del Consejo, de 22 de mayo de 2018, sobre las competencias clave para el aprendizaje; la Agenda de Capacidades para Europa para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia (2020); la Resolución del Consejo sobre un nuevo plan europeo de aprendizaje de adultos 2021-2030; la Declaración de Osnabrück, de noviembre de 2020.

personas que disponen de las capacidades y el apoyo necesarios para considerar la creación de su propia empresa como una vía realista. Como se destaca en la Unión Europea, todavía una proporción inaceptablemente elevada de europeos —uno de cada cinco— tiene dificultades para leer y escribir, y aún son más los que tienen escasas capacidades de cálculo y digitales, y, sin embargo, aunque se reconoce que todos deberían tener la oportunidad de mejorar sus capacidades de forma periódica, solo 4 de cada 10 adultos participan en el aprendizaje³⁰.

Se considera que la inteligencia artificial y la robótica crearán, por sí solas, casi 60 millones de nuevos puestos de trabajo en todo el mundo en los próximos cinco años, y que muchos otros trabajos cambiarán o incluso desaparecerán. Las nuevas tecnologías van a generar nuevas oportunidades de trabajo y van a permitir modalidades más flexibles, pero se debe garantizar que sean puestos de trabajo de calidad y que las personas dispongan de las capacidades adecuadas para ocuparlos (véase al respecto la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Una Europa social fuerte para unas transiciones justas”, de 14.1.2020)³¹. La mitad de la mano de obra actual tendrá que actualizar sus capacidades en los próximos cinco años y adquirir las capacidades básicas digitales de las que se carece. Se ha constatado también que en Europa solo un adulto de cada diez ha recibido formación en un algún mes del año y que existe un millón de puestos vacantes para especialistas en TIC (lo que frena las inversiones en la transformación digital).

La educación y la formación profesionales, así como la formación de aprendices, pueden fomentar la empleabilidad tanto de los jóvenes como de los adultos y satisfacer las necesidades cambiantes de las empresas. Es necesario cada vez más una inversión en el perfeccionamiento y el reciclaje profesionales; es necesario que las capacidades, la empleabilidad y el capital humano ocupen un lugar central; buscar soluciones innovadoras para que los ciudadanos puedan controlar su propio aprendizaje y su trayectoria profesional, como una cuenta de aprendizaje individual para las personas en edad de trabajar; seguir trabajando para convalidar las capacidades y competencias adquiridas fuera de los sistemas formales de educación y formación.

Las líneas fundamentales del actual enfoque sobre la educación y formación profesional en Europa se encuentran definidas en la *Recomendación del Consejo de 24 de noviembre de 2020 sobre la educación y formación profesionales (EFP) para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia*. Esta Recomendación define la «educación y formación profesionales» como una «educación y formación que pretende dotar a las personas de los conocimientos, las capacidades y

30 Vid. <https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/skills-and-qualifications.es>

31 La Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de diciembre de 2020, sobre la Recomendación del Consejo sobre la educación y formación profesionales (EFP) para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia (2020/2767(RSP)), pone de relieve que 60 millones de adultos en la Unión Europea están poco cualificados; que, según el Cedefop, 128 millones de adultos en la Unión tienen un nivel de educación bajo, escasas capacidades digitales o competencias cognitivas bajas o un nivel educativo es medio-alto pero corren el riesgo de perder capacidades y de obsolescencia y, por lo tanto, necesitan una mejora de capacidades y reciclaje profesional continuos; que unos sistemas de EFP bien diseñados e inclusivos tienen una importancia estratégica para aumentar las competencias y capacidades de todos los alumnos y apoyar el acceso a oportunidades de empleo de calidad.

las competencias que se requieran para ejercer profesiones concretas o, en un sentido más amplio, en el mercado de trabajo». Dicha formación se puede ofrecer en entornos formales y no formales, y a todos los niveles del Marco Europeo de Cualificaciones (MEC). Es el sector de la educación y la formación más cercano al mercado laboral y “proporciona capacidades que preparan a los trabajadores para profesiones y carreras específicas, a la vez que ofrece valiosas capacidades transferibles y responde de forma eficaz a las necesidades económicas”³².

Así, la EFP proporciona a los alumnos capacidades que respaldan su desarrollo profesional y personal: prepara a los jóvenes para que se incorporen con éxito a la vida laboral; ayuda a las personas con empleo a mejorar continuamente sus capacidades; les permite adaptarse a las demandas cambiantes del mundo laboral o gestionar cambios en el trabajo; ayuda a las personas desempleadas a adquirir las capacidades que necesitan para reincorporarse al mercado laboral; facilita a los alumnos conocimientos, capacidades y características para prosperar en su desarrollo personal, social y profesional.

La Recomendación también establece unos objetivos a escala de la UE, que deberían ser alcanzados hasta el 2025: al menos un 82% de titulados de EFP con empleo; el 60% de los titulados recientes en EFP debe haberse beneficiado del aprendizaje en el trabajo durante sus estudios; el 8% del alumnado de EFP debe haberse beneficiado de una movilidad en el extranjero por motivos de aprendizaje.

Para cumplir estos objetivos, la Recomendación considera que será necesario llevar a cabo reformas nacionales para conseguir una EFP ágil en la adaptación a los cambios del mercado laboral, para lo cual debe mantener un equilibrio entre la adquisición de capacidades y la posibilidad de respuesta con rapidez a las demandas cambiantes del mercado laboral, mediante mecanismos de anticipación de capacidades y dando especial relevancia al aprendizaje en el trabajo y a la formación de aprendices. Debe ser también flexible en su esencia (con programas personalizados y centrados en el alumnado) y constituir un motor de la innovación y el crecimiento (formando parte de las estrategias económicas, industriales y de innovación y fomentándose la adquisición de capacidades empresariales, digitales y ecológicas, especialmente para adultos). La EFP debe ser una opción atractiva, basarse en una oferta moderna y digitalizada de formación y capacidades (especialmente en cuanto a nuevos entornos, herramientas y pedagogías de aprendizaje, y centrada particularmente en la digitalización); debe promover la igualdad de oportunidades (deben ser inclusivos y accesibles para los grupos vulnerables con medidas específicas y formatos flexibles que ayuden a evitar el abandono prematuro y apoyen la transición de la escuela al trabajo) y debe estar sustentada en una cultura de garantía de calidad (para ello se establece el Marco de Referencia Europeo de Garantía de la Calidad en la Educación y Formación Profesionales, EQAVET)³³.

³² Comisión Europea, Educación y formación profesionales. *Capacidades para hoy y para el futuro*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2022, pág. 9.

³³ El Marco EQAVET —Marco de Referencia Europeo de Garantía de la Calidad en la Formación Profesional— es un instrumento de referencia destinado a ayudar a los países de la UE a fomentar y encauzar la mejora continua de sus sistemas de formación profesional a partir de unas referencias acordadas en común. Además de contribuir a mejorar la calidad en este ámbito, su propósito es asentar una confianza mutua entre los sistemas de FP y facilitar la aceptación y el reconocimiento de las aptitudes y competencias adquiridas en distintos países y entornos educativos.

En ese marco europeo, la situación de la EFP en España sigue siendo todavía muy deficitaria, aunque en los últimos años se han llevado a cabo reformas importantes que buscar reforzarla y adaptarla a los parámetros europeos. En el *Informe de Diagnóstico sobre la Estrategia de Competencias de la OCDE para España, 2015*³⁴, señalaba la OCDE que “las competencias se han convertido en el principal motor e impulsor del bienestar individual y del éxito económico del siglo XXI” y ponía de manifiesto que “sin una adecuada inversión en materia de formación y competencias, los individuos se ven abocados a la marginación social, el progreso tecnológico no se traduce en crecimiento y los países no pueden competir con otras economías mundiales cada vez más basadas en el conocimiento”³⁵. Por ello se ha establecido la “Estrategia de Competencias de la OCDE” de modo que sirva de marco de referencia para adoptar medidas concretas en relación con los tres pilares en los que, como establece la OCDE, se apoya todo sistema nacional de competencias: 1) desarrollar las competencias relevantes desde la infancia hasta la edad adulta; 2) activar la oferta de competencias en el mercado laboral, y 3) utilizar las competencias adquiridas de manera eficaz en el ámbito socioeconómico.

Pero, dentro del modelo europeo de desarrollo de las capacidades, nuestro país presenta todavía debilidades importantes y requerimientos imprescindibles para el mantenimiento y mejora de la empleabilidad. La *Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024* (aprobada por Real Decreto 1069/2021, de 4 de diciembre) destaca el reducido peso de la población española con niveles formativos intermedios y la concentración en los extremos, lo que puede suponer un riesgo de mayor polarización en la estructura del empleo ante la incidencia de la rápida evolución tecnológica en muchos perfiles profesionales, que deben adecuarse a los nuevos requerimientos y formas de trabajar.

Tanto en España como en otros países de nuestro entorno se considera necesario hacer frente a diversas cuestiones, entre las cuales se pueden destacar las siguientes:

– Se debe incorporar la *perspectiva de género* en las acciones de formación y recualificación profesional de las personas trabajadoras para impulsar la incorporación de mayor número de mujeres, que las capaciten para la promoción profesional o para reorientar su trayectoria a sectores con mejores perspectivas (vid. *Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024* y art. 51 de la Ley de Empleo). La transformación tecnológica puede generar déficit de profesionales en algunas ocupaciones, como es el caso de los perfiles especializados en ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM o STEM), que son, sin embargo, ámbitos con escasa incorporación de la mujer.

34 OECD: *Skills Strategy: Informe de Diagnóstico España, 2015 (Informe de Diagnóstico sobre la Estrategia de Competencias de la OCDE para España)*. <https://biblioteca.ces.es/BD/2015091530Digital154.html>

Se puede ver un Resumen de este Informe en OECD: *Skills Strategy. Informe de Diagnóstico. Resumen*. España. 2015. <https://policycommons.net/articles/3804704/oecd-skills-strategy/4610532/>

35 En el Informe de Diagnóstico sobre España (realizado en 2015), la OCDE delimitó los 12 retos en materia de competencias a los que se enfrentaba España. Entre dichos retos destacan los siguientes aspectos: -*Mejorar las competencias de los adultos escasamente cualificados* (Reto 3). -*Mejorar la transición de los jóvenes del sistema educativo a un trabajo estable* (Reto 6). -*Aprovechar al máximo la formación en el lugar de trabajo para potenciar la productividad y la competitividad* (Reto 7). -*Apoyar a los trabajadores altamente cualificados y a las universidades a fin de impulsar la innovación y aumentar la productividad y el crecimiento* (Reto 8).

El Plan Nacional de Competencias digitales incluye medidas específicas para mejorar la capacitación digital, con el objetivo de que el 80 % de las personas tengan en 2025 competencias digitales básicas, y al menos la mitad de la población formada sean mujeres³⁶. Se prevé que el Plan permita “reducir el diferencial de capacidades tecnológicas entre hombre y mujeres lo que a su vez permitirá reducir las diferencias salariales a medio plazo, especialmente en los trabajos más cualificados, donde la brecha de género está altamente explicada por las diferencias en habilidades llamadas STEM (Science, Technology, Engineering and Mathematics)”.

– Es necesario articular acciones formativas que faciliten el acceso al trabajo de jóvenes con *baja cualificación*, con una duración formativa reducida y con prácticas en los centros de trabajo, que permitan dar el primer paso en el desarrollo laboral de estas personas. Todos los análisis ponen de relieve, dentro del colectivo juvenil, el subgrupo de quienes no trabajan ni estudian³⁷, o bien son personas activas, pero sin cualificación (existe una elevada tasa de abandono temprano de la educación y la formación, que fue del 16% en 2020), o bien están en situación de desánimo y no buscan trabajo, especialmente en el tramo de edad entre 25 y 30 años (“efecto desánimo” de aquellas personas que no encuentran un nuevo empleo y ni siquiera se registran como demandantes en los servicios públicos de empleo, simplemente, dejan de buscar trabajo). Entre los desafíos a los que debe hacer frente España en los próximos años, el Informe “España 2050: Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo” destaca la necesidad de reducir en 25 puntos como mínimo la proporción de personas que abandonan su formación sin obtener al menos un título de 2^a etapa de educación secundaria; aumentar el porcentaje de población con titulación universitaria, pasando del 26% actual a un 38% en 2050; y casi duplicar el porcentaje de personas con título de FP superior, pasando del 11% actual al 17% en 2050³⁸.

También existe una urgente necesidad formativa de acceso al primer empleo en el caso de la población joven, para lo que se han planteado actuaciones específicamente orientadas a fomentar el empleo juvenil de calidad, como la Garantía Juvenil Plus [*Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027*] y un plan de choque contra el desempleo juvenil [*Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021*] que permita impulsar las capacidades digitales, promueva un sistema de microcertificaciones para facilitar la empleabilidad y despliegue importantes bonificaciones y ayudas para los contratos de formación (Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia).

– Se deben adoptar medidas formativas dirigidas al desarrollo de acciones encaminadas a la integración social y laboral de personas en *riesgo de exclusión*. Para personas en situación de

³⁶ Vid. Álvarez Cuesta, H., “La formación en los nuevos yacimientos de empleo (empleos digitales, verdes) con especial atención a la perspectiva de género”, *La Harremanak*, 2023, n. 49, pp. 40-42.

³⁷ Entre las iniciativas europeas dirigidas a este colectivo se incluye ALMA («Aim, Learn, Master, Achieve», Aspirar, Aprender, Dominar, Lograr). Es una iniciativa de la UE de inclusión activa destinada a apoyar a los jóvenes que ni trabajan, ni estudian, ni reciben formación (ninus). El objetivo es ayudar a los jóvenes más desfavorecidos (de entre 18 y 29 años) a integrarse en la sociedad accediendo a un empleo o a una formación. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1549&langId=es>

³⁸ Vid. Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España (coord.), *España 2050: Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*. Madrid, Ministerio de la Presidencia, 2021.

desempleo de larga duración y para determinados colectivos vulnerables como refugiados, personas migrantes, personas gitanas, personas con discapacidad y personas en situación de alta vulnerabilidad, es necesario, en el marco de las políticas activas de empleo, actuar sobre las causas de la menor empleabilidad entre las cuales destacan los desajustes en la cualificación, las dificultades para adquirir experiencia profesional o habilidades para la búsqueda y el mantenimiento de la ocupación.

- Es también importante incidir en las *transiciones laborales*, cada vez más frecuentes, a través de la orientación, la formación permanente, el reciclaje profesional y el aprovechamiento de las oportunidades de empleo a lo largo de la vida laboralmente activa. Las políticas de formación profesional y recolocación son un complemento imprescindible de las políticas de protección del empleo y constituyen un instrumento necesario para evitar la exclusión laboral y la cronificación de la dependencia de las medidas de protección³⁹.
- Se debe planificar con anticipación el *relevo generacional* de forma que, por un lado, se asegure la transferencia de conocimientos de personas cualificadas que se van a retirar a las personas que van a relevarlas y, por otro lado, estas personas relevistas tengan un perfil profesional con cualificaciones más amplias puesto que van a tener que desempeñar nuevas y distintas competencias en el desempeño de esas ocupaciones.

La Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024 señala que los grupos ocupacionales en los que está previsto una mayor tasa de reposición son: trabajadores cualificados de la agricultura; puestos de dirección, gerencia y técnicos; profesiones científicas e intelectuales. A medio plazo, además de los nuevos perfiles de informática y comunicaciones, tienen buenas expectativas de crecimiento las siguientes familias profesionales: electricidad y electrónica, fabricación mecánica, actividades físico-deportivas y química. Además, el proceso de digitalización de las actividades económicas va a producir significativos cambios de contenido en muchos puestos de trabajo tradicionales, especialmente en administración y gestión, transporte y mantenimiento de vehículos y comercio y marketing. Esta última familia profesional incluye algunas de las ocupaciones que van a seguir siendo muy demandadas (por ejemplo, dirección de ventas o desarrollo de fuerza de ventas) pero que también requerirán la adaptación en competencias tecnologías de la información y comunicación (TIC) por el desarrollo veloz de los nuevos canales de venta.

El Observatorio de las Ocupaciones del SEPE analiza en profundidad la situación y tendencias del mercado de trabajo, para anticiparse a los requerimientos del tejido productivo, identificando las necesidades técnico-profesionales y transversales de cada una de las ocupaciones estudiadas, agrupadas en Familias Profesionales. Ello permite ofrecer un diagnóstico actualizado de las necesidades formativas de cada ocupación, de forma que sirva de referencia para realizar la programación y ejecución de la formación.

³⁹ Vid. con un análisis en profundidad, Muros Polo, A., "El plan de recolocación externa en la recualificación y transición profesional", *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, volumen 12, número 1, enero–marzo de 2024, págs. 358–406.

3.2. La necesidad de adaptación permanente de las capacidades. Las iniciativas europeas sobre cuentas de aprendizaje individual y sobre microcredenciales para el aprendizaje permanente y la empleabilidad

En el momento actual y en los próximos años será cada vez más importante la puesta en marcha de un sistema eficaz de formación permanente y de recualificación profesional para la población adulta.

La política de empleo debe crear las bases que le permitan garantizar una oferta suficiente (tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo) de personas que dispongan de aquellas cualificaciones/capacidades necesarias que son demandadas por la sociedad y, en particular, por el aparato productivo. Ello sin olvidar que la formación profesional concebida como parte de la educación permanente no se agota en procurar a las empresas la mano de obra cualificada que necesitan, sino que también debe ser un instrumento de promoción social y cultural de la persona del trabajador.

Por supuesto que ello no entra en contradicción con una formación que capacite realmente para el trabajo, para lo cual será imprescindible que las personas adquieran una formación que les permita adaptarse continuamente a los cambios tecnológicos y organizativos, adecuándolos de forma que puedan ser utilizados en la empresa. La tecnología y la digitalización han transformado el panorama laboral casi por completo en todos los sectores. La Inteligencia Artificial es ya y será en los próximos años uno de los motores del desarrollo económico y social, de modo que es esencial que todos los ciudadanos puedan disponer de unos conocimientos básicos sobre esta nueva tecnología, para aprovechar las oportunidades de empleo que abre y también para garantizar el respeto de la ciudadanía y de los valores y derechos individuales y colectivos. Las empresas deben conformarse también como un lugar de aprendizaje de la Inteligencia Artificial mediante la experimentación, como una inversión de futuro y de progreso.

Pero, como todos los informes ponen de manifiesto⁴⁰, los desafíos del futuro mercado de trabajo no son solo tecnológicos, la mayor longevidad (fruto del desarrollo del estado de bienestar y de los avances médicos) se traducirá en que la vida laboral será también más larga y ello pone ya de relieve una necesidad permanente de actualización de nuestras habilidades y competencias profesionales.

En el mundo actual y del futuro la tecnología ya es parte de todo lo que hacemos y eso afecta a la propia condición de ciudadanía, a la forma de interactuar con la sociedad y, por supuesto, al mundo del trabajo. La tecnología o los robots asumirán la mayor parte del trabajo manual o físico y en muchos casos se tratará de complementar la labor de los robots, lo que exigirá interactuar con ellos de forma eficiente a través de habilidades técnicas. Se plantea por ello la necesidad de una compren-

⁴⁰ Vid, entre otros, Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España (coord.), *España 2050: Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*. Madrid, Ministerio de la Presidencia, 2021.

sión básica del “aprendizaje automático” (*machine learning*) y de los principios en los que se basa (la ciencia de datos o informática en la nube)⁴¹.

Por todo ello, en el contexto actual existe una gran preocupación en todos los países, y en el ámbito de la Unión Europea, por potenciar las tecnologías y las ramas productivas del futuro, las derivadas de la transición ecológica y digital, acometiéndose la reestructuración de aquellos sectores en crisis tratando de aumentar en ellos el componente tecnológico y los cambios técnico-organizativos (mayor flexibilidad organizativa y de uso de la fuerza de trabajo, la robótica, la informatización del trabajo terciario, descentralización productiva, auge del teletrabajo...); y potenciar además las nuevas oportunidades de empleo derivadas de los cambios demográficos (economía plateada y asistencial). Junto a ello se produce un interés creciente por los problemas de la formación general y en la empresa; la formación, reconversión y reciclaje de los trabajadores; la capacitación y ajuste de la oferta de mano de obra altamente cualificada exigida para la concepción y utilización de las tecnologías; la necesidad de aprovechar los talentos y diversidad derivados de los cambios demográficos (trabajadores de más edad, emigración...).

De aquí a 2050, en todas las economías de la OCDE la mayoría de los empleos cambiarán significativamente como resultado de la digitalización, la transición energética y las transformaciones sociales y culturales y, como consecuencia, cada vez será mayor la obsolescencia de las competencias adquiridas inicialmente, lo que unido al alargamiento de la vida laboral hará necesario una permanente actualización y reciclaje profesional.

En España, el *Plan Anual para el fomento del empleo digno 2024* (según lo establecido en el artículo 13.2 de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo), se enmarca en los objetivos sociales de la Unión Europea para 2030 de que al menos el 60 % de los adultos participe en actividades de formación cada año y al menos el 78 % tenga trabajo y también ayudará a alcanzar las metas de la “Brújula Digital 2030”, que pretende que al menos el 80 % de los adultos cuente con capacidades digitales básicas y que haya 20 millones de especialistas en TIC empleados en la Unión Europea. Se une también a iniciativas como la Agenda de Capacidades Europea, el Pacto de las Capacidades o Recomendaciones del Consejo sobre las cuentas de aprendizaje individuales y las microcredenciales.

Con todos estos instrumentos se pretende potenciar el reciclaje y el perfeccionamiento profesionales para impulsar la competitividad de las empresas europeas y contribuir a la creación de empleo de calidad aprovechando todo el potencial de la doble transición digital y ecológica de manera socialmente justa, inclusiva y equitativa.

La *Agenda de Capacidades Europea de 2020* establece objetivos cuantitativos para el perfeccionamiento (mejora de las capacidades actuales) y el reciclaje (formación en nuevas capacidades)

⁴¹ Vid. Weise, M., *Long Life Learning: Preparing for Jobs that Don't Even Exist Yet*. Editorial Wiley, 2021. En una entrevista, señala esta experta que “Tenemos que asumir que el aprendizaje va a ser más frecuente y episódico; reimaginar la educación superior como una variedad de autopistas con un montón de rampas de entrada y salida entre la formación y el trabajo” y que “las empresas tendrán que empezar a considerar el lugar de trabajo como el aula del futuro, y encontrar tiempo para ofrecer esa formación, de manera que nadie tenga que plantearse dejar su trabajo para obtener más educación”. <https://elpais.com/economia/formacion/2021-10-22/michelle-weise-las-empresas-tienen-que-empezar-a-considerar-el-lugar-de-trabajo-como-el-aula-del-futuro.html>

profesionales durante un período de cinco años (2020-2025). En la Agenda se establecen doce medidas que se centran en “impulsar la colaboración entre Estados miembros, empresas e interlocutores sociales con la finalidad de empoderar a las personas para que se adentren en el aprendizaje permanente, así como en utilizar el presupuesto de la UE como catalizador para desbloquear la inversión pública y privada en materia de capacidades”.

La primera medida emblemática en el marco de la Agenda de Capacidades Europea fue el *Pacto por las Capacidades*, mediante el cual se “invita a las organizaciones públicas y privadas a unir fuerzas y tomar medidas concretas para el perfeccionamiento y el reciclaje de las personas en Europa”⁴². El Pacto por las Capacidades se lanzó el 10 de noviembre de 2020, con el objetivo de ayudar a las organizaciones públicas y privadas a maximizar el impacto de su inversión en la capacitación y el reciclaje de habilidades, sobre la base de cuatro principios clave: promover una cultura de aprendizaje permanente para todos; construir alianzas sólidas de habilidades; monitorear la oferta y la demanda de habilidades y anticipar las necesidades de habilidades; trabajar contra la discriminación y por la igualdad de género y la igualdad de oportunidades.

En el marco de este Pacto se determinan cuáles son las competencias y habilidades requeridas en cada uno de los 14 ecosistemas industriales de la Estrategia Industrial renovada de la UE (ecosistema aeroespacial y de defensa; ecosistema agroalimentario; ecosistema de la construcción; ecosistema de las industrias culturales y creativas; ecosistema digital; ecosistema de industrias de uso intensivo de energía; ecosistema de salud; ecosistema de la electrónica; ecosistema Movilidad-Transporte-Automoción; ecosistema de Economía Social y de Proximidad; ecosistema de energía renovable; ecosistema Retail, que incluye ventas minoristas y mayoristas conectadas a los consumidores; ecosistema textil; ecosistema turístico). De esta forma, el objetivo principal del Pacto es movilizar recursos e incentivar a todas las partes interesadas para que adopten medidas concretas a fin de capacitar y reciclar profesionalmente a las personas trabajadoras, aunando esfuerzos y estableciendo asociaciones en favor de las transiciones ecológica y digital, así como estrategias de crecimiento locales y regionales.

Además, el perfeccionamiento y el reciclaje continuos son esenciales para que los trabajadores respondan a las necesidades de su empleo actual o para la transición a nuevos empleos y sectores en expansión, como los sectores ecológico y digital, en particular en el contexto del envejecimiento de la población. Las personas necesitan acceder a una enseñanza y un aprendizaje de calidad proporcionados de diferentes maneras y en diferentes entornos y que sean más flexibles e innovadores para el perfeccionamiento y el reciclaje profesional.

Con esa finalidad, la Agenda de Capacidades Europea de 2020 anunció una iniciativa sobre *cuentas de aprendizaje individual*, con el objetivo de facilitar el acceso a la formación para los adultos en edad activa y empoderarlos para gestionar con éxito las transiciones hacia el mercado laboral. Esta iniciativa se ha plasmado en la *Recomendación del Consejo de 16 de junio de 2022 relativa a las cuentas de aprendizaje individuales* (2022/C 243/03).

⁴² Comisión Europea, *Educación y formación profesionales. Capacidades para hoy y para el futuro*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2022, pág. 14.

Su finalidad es prestar apoyo a todos los adultos en edad laboral para que accedan a actividades de formación, también de cara a las transiciones profesionales, e independientemente de su situación laboral o profesional y aumentar los incentivos y la motivación de las personas para buscar actividades de formación. Para alcanzar esos objetivos se recomienda a los Estados miembros que consideren la posibilidad de instaurar cuentas de aprendizaje individuales que permitan a los interesados participar en formaciones pertinentes para el mercado laboral.

Se entiende por «cuenta de aprendizaje individual» el modo en que se ponen a disposición de los interesados los derechos de formación individuales; se trata de una cuenta personal que permite al titular acumular y conservar sus derechos a lo largo del tiempo para acceder a las oportunidades admisibles de formación, orientación o validación de aprendizajes que considere más útiles, en el momento en que lo desee, de conformidad con las normas nacionales; y concede al titular la plena propiedad de los derechos, independientemente de la fuente de financiación.

La Recomendación destaca la «transferibilidad» de los derechos de formación individuales, es decir, la cualidad de los derechos de formación en virtud de la cual, una vez conferidos, dichos derechos permanecen en poder del titular, también durante los períodos de transición, por ejemplo entre puestos de trabajo, entre el trabajo y el aprendizaje, entre el empleo y el desempleo, y entre actividad e inactividad.

La Comisión considera que para que estas cuentas de aprendizaje individual sean eficaces, los Estados miembros deben establecer y mantener actualizado un registro público de las oportunidades de formación, de orientación profesional y de validación de aprendizajes que puedan optar a financiación con cargo a los derechos de formación individuales. También deben incluirse en este registro los servicios de orientación profesional y las oportunidades de validación de aprendizajes que los Estados miembros ofrezcan de forma gratuita.

También es necesario garantizar “permisos de formación remunerados”, que permitan a los trabajadores participar en actividades de formación durante el horario laboral utilizando sus cuentas de aprendizaje individuales. Estos permisos de formación remunerados, o bien ingresos de sustitución, deben ser aplicables a todos los tipos de relación laboral y a los trabajadores por cuenta propia y se debe garantizar el apoyo financiero y no financiero a los empleadores (en particular, a las pymes) cuyos empleados recurran a los permisos de formación remunerados.

Por otra parte, la *Recomendación del Consejo de 16 de junio de 2022 relativa a un enfoque europeo de las microcredenciales para el aprendizaje permanente y la empleabilidad* (2022/C 243/02) pretende dar respuesta al creciente número de personas que necesitan actualizar y mejorar sus conocimientos, capacidades y competencias para reducir la brecha entre su educación y formación formales y las necesidades de una sociedad y un mercado de trabajo en rápida evolución.

Se considera «Microcredencial» el registro de los resultados del aprendizaje que se ha obtenido a raíz de un pequeño volumen de aprendizaje, que hayan sido evaluados con arreglo a criterios transparentes y claramente definidos. Las experiencias de aprendizaje que dan lugar a la obtención de microcredenciales están diseñadas para proporcionar a la persona que está formándose o recualifi-

cándose conocimientos, capacidades y competencias específicos, que responden a las necesidades sociales, personales, culturales o del mercado de trabajo. Las microcredenciales son propiedad del aprendiente, se pueden compartir y son portátiles, pueden ser independientes o acumularse en credenciales más amplias. Deberán estar respaldadas por una garantía de calidad con arreglo a normas acordadas en el sector o ámbito de actividad pertinente.

Las microcredenciales podrían ayudar a certificar los resultados de pequeñas experiencias de aprendizaje adaptadas. Permiten una adquisición selectiva y flexible de conocimientos, capacidades y competencias para satisfacer las necesidades nuevas e incipientes de la sociedad y del mercado de trabajo y para hacer posible que las personas colmen el déficit de las capacidades que necesitan para prosperar en un entorno que evoluciona rápidamente, pero sin sustituir las cualificaciones tradicionales. En su caso, pueden complementar las cualificaciones existentes, aportando valor añadido, pero sin socavar el principio básico de los programas de titulación completa en la educación o la formación iniciales.

El Plan de Acción del Pilar de Derechos Sociales se refiere a las microcredenciales como un instrumento innovador que puede «facilitar los itinerarios educativos flexibles y apoyar a los trabajadores en su trabajo o durante las transiciones profesionales». Las microcredenciales pueden desempeñar un papel en la consecución de los objetivos principales de la UE que han de alcanzarse de aquí a 2030, en particular el objetivo de que el 60% de todos los adultos participen en actividades de formación todos los años y una tasa de empleo de al menos el 78%.

Asimismo, las microcredenciales podrían desempeñar un papel activo en la aplicación de las iniciativas de la UE para avanzar en las transiciones digital y ecológica. Las microcredenciales podrían: 1) respaldar los objetivos del Plan de Acción de Educación Digital 2021-2027 para ayudar a ofrecer oportunidades de aprendizaje flexibles y accesibles en materia de capacidades digitales; y 2) cumplir los objetivos del plan «Brújula Digital 2030» de la Comisión para tener en Europa, de aquí a 2030, ciudadanos con capacidades digitales y profesionales del sector digital muy cualificados. Las microcredenciales también podrían desempeñar un papel en el cumplimiento del «Pacto Verde Europeo», que es la estrategia de crecimiento de Europa orientada a transformar su economía y su sociedad y situarlas en una senda más sostenible.

La Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de diciembre de 2020, sobre la Recomendación del Consejo sobre la educación y formación profesionales (EFP) para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia (2020/2767(RSP)), destaca la necesidad de una definición común y transparente de las microcredenciales; considera que las microcredenciales solo pueden ser complementarias de las cualificaciones plenas y deben ser de calidad garantizada, estar acreditadas y basarse en un modo de entrega, un procedimiento de evaluación y una duración normalizados; subraya la importancia primordial de unos requisitos de calidad bien definidos aplicables a los proveedores de microcredenciales.

4. BIBLIOGRAFÍA CITADA

Álvarez Cuesta, H., "La formación en los nuevos yacimientos de empleo (empleos digitales, verdes) con especial atención a la perspectiva de género", *Lan Harremanak*, 2023, n. 49.

CES, *Informe 02/2020 "Jóvenes y mercado de trabajo en España"* (aprobado en Sesión ordinaria del Pleno de 30 de septiembre de 2020), CES, 2020.

Comisión Europea, *Educación y formación profesionales. Capacidades para hoy y para el futuro*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2022.

Fernández Bernat, J.A., "La formación profesional", en AA.VV. (Monereo Pérez, J.L., Fernández Bernat, J.A. y López Insua, B. Dirs.), *Las políticas activas de empleo: Configuración y estudio de su regulación jurídica e institucional*, Thomson Reuters-Aranzadi, Navarra, 2016.

Fernández Ramírez, M., "El sistema de formación para el empleo en el ámbito laboral: tribulaciones de un modelo formativo deficitario", en AA.VV., *Empleo y protección social. Comunicaciones del XXXIII Congreso Nacional de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Cuenca, 25 y 26 de mayo de 2023*. Ministerio de Trabajo y Economía Social, Subdirección General de Informes, Recursos y Publicaciones, 2023. Págs. 241-258.

Galbraith, J.K., *El nuevo estado industrial* (traducción castellana de Manuel Sacristán), Editorial Ariel, Barcelona, 1974 (1ª edición, 1967).

Gorelli Hernández, J., "Crítica de la flexiseguridad", *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 16, 2013, págs. 51-82.

Monereo Pérez, J.L., *El sistema de protección por desempleo en España*. Tirant lo Blanch, 1997

Monereo Pérez, J.L., "Ciclos vitales y Seguridad Social: trabajo y protección social en una realidad cambiante", en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Seguridad Social*, Número Extraordinario, 2008.

Monereo Pérez, J.L., *La protección de los derechos fundamentales. El Modelo europeo*. Bomarzo, Albacete, 2009.

Monereo Pérez, J.L., *La política de empleo como instrumento para la lucha contra la precariedad laboral*. Bomarzo, Albacete, 2011.

Monereo Pérez, J.L., "El principio de igualdad en el despido 'objetivo' por ineptitud, enfermedad o discapacidad y los trabajadores maduros", en Monereo Pérez, J.L. y Maldonado Molina, J.A. (Dirs.), *Envejecimiento activo y vida laboral*. Comares, Granada, 2019.

Monereo Pérez, J.L. y Moreno Vida, M.N., "Cambio tecnológico, cualificación y formación profesional", en AA.VV., *Contrato de trabajo y formación profesional. Consecuencias laborales y sociales de la integración de España en la Comunidad Europea*. V Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales, a cargo de Rodríguez-Sañudo y Martín Valverde. MTSS, Madrid, 1987.

Monereo Pérez, J.L. y Moreno Vida, M.N., "Las políticas de formación profesional: su centralidad para el derecho al trabajo decente y la inclusión social", *Temas Laborales* núm. 160/2021, págs. 91-113.

EL MODELO EUROPEO DE CAPACITACIÓN Y COMPETENCIAS PARA EL EMPLEO EN EL CONTEXTO DE LA REVOLUCIÓN DIGITAL

Monereo Pérez, J.L. y Fernández Avilés, J.A., "El debate europeo sobre flexiseguridad en el trabajo (reflexiones en torno al «Libro Verde» de la Comisión de las Comunidades Europeas)", *Lan Harremanak/16* (2008-I) (167-243)

Moreno Vida, M.N., "El debate sobre la flexiseguridad en Europa", en AA.VV., *Los mercados laborales y las políticas sociales en Europa. XX Congreso Nacional del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.* MTI, Madrid, 2010, págs. 309-419

Moreno Vida, M.N., "Las políticas de formación y recualificación para el empleo en un contexto de globalización y digitalización y desarrollo de la inteligencia artificial", en AA.VV. (Moreno Vida, M.N.; López Insua, B.M y Monereo Pérez, J.L., Dirs.), *Empleo de los jóvenes ante las transformaciones del mercado de trabajo: Un reto para las políticas sociales en Andalucía en el marco estatal y europeo*, Laborum, Murcia, 2025, págs. 285-334

Muros Polo, A., "El plan de recolocación externa en la recualificación y transición profesional", *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, volumen 12, número 1, enero-marzo de 2024, págs. 358-406.

OECD, *Skills Strategy: Informe de Diagnóstico España, 2015* (Informe de Diagnóstico sobre la Estrategia de Competencias de la OCDE para España). <https://biblioteca.ces.es/BD/2015091530Digital154.html>

Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España (coord.), *España 2050: Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*. Madrid, Ministerio de la Presidencia, 2021.

Rodríguez-Piñero Royo, M., "Acceso al empleo, formación y contratación en el contexto de la digitalización", en AA.VV., *Digitalización, recuperación y reformas laborales. XXXII Congreso Anual de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Ministerio de Trabajo y Economía Social, Madrid, 2022, págs. 77-82

Schmit, N., "Prólogo", en Comisión Europea, *Educación y formación profesionales. Capacidades para hoy y para el futuro*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2022.

Weise, M., *Long Life Learning: Preparing for Jobs that Don't Even Exist Yet*. Editorial Wiley, 2021.