

Revista Internacional y Comparada de

**RELACIONES
LABORALES Y
DERECHO
DEL EMPLEO**

Escuela Internacional de Alta Formación en Relaciones Laborales y de Trabajo de ADAPT

Comité de Gestión Editorial

Alfredo Sánchez-Castañeda (*México*)

Michele Tiraboschi (*Italia*)

Directores Científicos

Mark S. Anner (*Estados Unidos*), Pablo Arellano Ortiz (*Chile*), Lance Compa (*Estados Unidos*), Jesús Cruz Villalón (*España*), Luis Enrique De la Villa Gil (*España*), Jordi Garcia Viña (*España*), Adrián Goldin (*Argentina*), Julio Armando Grisolia (*Argentina*), Óscar Hernández (*Venezuela*), María Patricia Kurczyn Villalobos (*México*), Lourdes Mella Méndez (*España*), Antonio Ojeda Avilés (*España*), Barbara Palli (*Francia*), Juan Raso Delgue (*Uruguay*), Carlos Reynoso Castillo (*México*), Raúl G. Saco Barrios (*Perú*), Alfredo Sánchez-Castañeda (*México*), Malcolm Sargeant (*Reino Unido*), Michele Tiraboschi (*Italia*), Anil Verma (*Canada*), Marcin Wujczyk (*Polonia*)

Comité Evaluador

Henar Alvarez Cuesta (*España*), Fernando Ballester Laguna (*España*), Francisco J. Barba (*España*), Ricardo Barona Betancourt (*Colombia*), Miguel Basterra Hernández (*España*), Esther Carrizosa Prieto (*España*), M^a José Cervilla Garzón (*España*), Juan Escribano Gutiérrez (*España*), Rodrigo Garcia Schwarz (*Brasil*), José Luis Gil y Gil (*España*), Sandra Goldflus (*Uruguay*), Djamil Tony Kahale Carrillo (*España*), Gabriela Mendizábal Bermúdez (*México*), David Montoya Medina (*España*), María Ascensión Morales (*México*), Juan Manuel Moreno Díaz (*España*), Pilar Núñez-Cortés Contreras (*España*), Eleonora G. Peliza (*Argentina*), Salvador Perán Quesada (*España*), María Salas Porrás (*España*), José Sánchez Pérez (*España*), Alma Elena Rueda (*México*), Esperanza Macarena Sierra Benítez (*España*), Carmen Viqueira Pérez (*España*)

Comité de Redacción

Omar Ernesto Castro Güiza (*Colombia*), Maria Alejandra Chacon Ospina (*Colombia*), Silvia Fernández Martínez (*España*), Paulina Galicia (*México*), Noemi Monroy (*México*), Juan Pablo Mugnolo (*Argentina*), Lavinia Serrani (*Italia*), Carmen Solís Prieto (*España*), Marcela Vigna (*Uruguay*)

Redactor Responsable de la Revisión final de la Revista

Alfredo Sánchez-Castañeda (*México*)

Redactor Responsable de la Gestión Digital

Tomaso Tiraboschi (*ADAPT Technologies*)

Iniciativas de formación para incrementar el valor del trabajo y las oportunidades profesionales de los desempleados*

Manuel GARCÍA MUÑOZ**

RESUMEN: El “mercado de trabajo”, por la distinta naturaleza de los elementos que en él concurren para su intercambio – esfuerzo humano y capital –, no se regula únicamente por reglas económicas, sino también jurídicas que intentan compensar el desequilibrio que, en la relación entre ellos, al menos, en su origen, existe. Entre estas normas, destacan las que configuran el derecho a la formación, pues, constituye, actualmente, un instrumento esencial para mejorar y ampliar las competencias profesionales de los trabajadores, sobre todo sin empleo, que favorezcan su adaptación a los actuales entornos económicos y productivos, resultantes de evolución tecnológica y, consecuentemente, de los nuevos modelos organizativos. Con este fin, la normativa española prevé expresamente iniciativas de formación para trabajadores desempleados, con especial atención a los más vulnerables por edad, capacitación, etc., así como para que la prestación de servicios profesionales no sea considerada como una mera mercancía.

Palabras clave: Mercado de trabajo, desempleados, formación profesional.

SUMARIO: 1. La función compensadora del derecho social del mercado de trabajo. 2. Las iniciativas de formación para trabajadores desempleados. 2.1. El contexto y la regulación. 2.2. La oferta formativa para trabajadores desempleados. 2.2.1. El Certificado de Profesionalidad. 2.2.2. Las prácticas profesionales no laborales en empresas. 2.2.3. Los programas de formación y empleo. 3. Las iniciativas de formación para trabajadores desempleados en datos cuantitativos. 3.1. La oferta formativa para desempleados. 3.2. Los programas de formación y empleo. 3.3. Las modalidades de impartición de la formación y el nivel formativo. 4. Conclusiones. 5. Bibliografía.

* Estudio realizado en el marco del Proyecto I+D+I del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad del Gobierno de España, *El empleo de los trabajadores de edad avanzada y la prolongación de la vida activa*, DER2016-77909-P (AEI/FEDER, UE).

** Profesor Contratado Doctor de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad Pablo de Olavide (España).

Training Initiatives to Increase the Value of Work and Professional Opportunities for Unemployed

ABSTRACT: Due to its unique nature, the 'labour market' is regulated by economic and legal regulations, to facilitate the exchange of capital and the labour force. The labour laws aim to compensate for the traditional imbalance from the inception of this relationship. One of the most important laws, which compensates for this imbalance, is the right to job training programs. These laws are essential to improve and enhance professional competency. On the job training benefits the economic environment. It also helps with new technology development and new labour organization models. Government based paid training programs also benefit the unemployed. The Spanish laws have established numerous paid training programs specifically benefiting the unemployed. The Spanish laws also protect employees based on age or other additional handicaps. The Spanish laws are coded to prevent that the services provided by workers are not seen just as mere commodity.

Key Words: Labour market, unemployed, professional training.

1. La función compensadora del derecho social del mercado de trabajo

El mercado, como espacio, real o virtual, temporal o intemporal, de encuentro e intercambio de bienes y servicios, materiales e inmateriales, tiende a regirse, con carácter general, por la denominada “ley de la oferta y la demanda” para conseguir la llamada “competencia perfecta”, en la que se alcanza el equilibrio entre esas dos variables. No obstante, la distinta naturaleza de los bienes y servicios que las integran conlleva que puedan existir diferentes mercados, cada uno con sus propios elementos, características, principios, normas y, en suma, todos los rasgos que los identifican, individualizan y definen. Incluso, que se consideren mercados espacios en los que, al menos, uno de los elementos que concurren no constituye una mercancía y, sin embargo, son tratados, si bien con sus particularidades, como cualquier mercado. Así sucede con el espacio identificado como “mercado de trabajo”, en el que el elemento ofrecido a cambio de capital no es un producto ni un servicio concretos, sino el esfuerzo humano de una persona, de cuyo ejercicio resultan, precisamente, productos y servicios específicos. Estos, a su vez, son adquiridos o disfrutados por otra persona distinta, desde el mismo instante que son originados o prestados, a través de la relación de trabajo, constituida entre el empleador y el trabajador¹. Esta singular diferencia determina, pues, que no se pueda regular únicamente por las reglas del mercado, fundamentalmente económicas, sino también por el conjunto de normas jurídicas de distinto rango, carácter y procedencia que conforman el sector social del ordenamiento jurídico y que intentan compensar, con mayor o menor intensidad, la posición ocupada por oferentes y demandantes de prestaciones profesionales personales, en tanto que, en principio y en su origen, según los diversos contextos geográficos, ambientales, temporales y de cualquier otro tipo, no guarda un adecuado equilibrio, debido a la naturaleza de las prestaciones que recíprocamente se ofrecen y demandan, esto es, actividad personal y retribución económica, respectivamente.

Este conjunto de normas, al configurar los derechos y obligaciones de la relación de trabajo, disciplina esta relación en sus sucesivas etapas precontractual, contractual y postcontractual, incluida, pues, la fase previa de encuentro entre la oferta y la demanda de las prestaciones

¹ A. MARTÍN VALVERDE, F. RODRÍGUEZ-SAÑUDO, J. GARCÍA MURCIA, *Derecho del Trabajo*, Tecnos, 2019, pp. 41 ss.; J. CRUZ VILLALÓN, *Compendio de Derecho del Trabajo*, Tecnos, 2019, p. 32 ss.

profesionales personales, mediante la aplicación de reglas distintas e irrenunciables, también en ese momento, a las propiamente económicas de todo mercado. Entre ellas, se encuentran las normas sobre seguridad y salud en el trabajo, dirigidas a preservar la integridad física, psíquica y sensorial del trabajador; sobre Seguridad Social, para cubrir las distintas contingencias que puede padecer; sobre procedimiento laboral, a fin de facilitar la reclamación judicial de sus derechos sociales; sobre negociación y conflicto, con objeto de que pueda acordar y reivindicar colectivamente mejoras en sus condiciones laborales y, en definitiva, las que integran la vertiente individual de la relación laboral. En esta vertiente, poseen especial relevancia las referidas al tiempo de trabajo, puesto que limitan la jornada e imponen los descansos del trabajador para proteger su salud y favorecer la realización de actividades familiares, de ocio o de cualquier índole privada; a la remuneración del trabajador, ya que garantizan una cuantía mínima por la puesta a disposición de su fuerza de trabajo para atender sus necesidades y las de su familia; a la formación profesional que permite al trabajador mejorar y ampliar sus competencias para adaptarse a los cambios en el puesto de trabajo y a los nuevos entornos económicos y productivos en los que puedan ejercerse; a las distintas vicisitudes de la relación laboral, como suspensiones o fenómenos de interposición empresarial, y a la extinción de la misma, solamente, prevista si existe justa causa y, en todo caso, con indemnización a favor del trabajador por el perjuicio sufrido en su derecho al empleo, a no ser que responda a razones derivadas únicamente de la voluntad del trabajador.

Así pues, en nuestra opinión, cuanto más ajustado sea el equilibrio entre ambas partes de la relación de trabajo, derivados de estas normas, menores serán las posibilidades de que el esfuerzo humano sea considerado una mercancía, mayor su función social y mejores las opciones jurídicas del trabajador, en este, siquiera, *sui generis* mercado. En sentido contrario, una relación descompensada de los derechos y obligaciones de los trabajadores y empleadores puede provocar, según del lado que se incline la balanza, una posición de desventaja de una de las partes sobre la otra, con la consecuencia de que se desvalore el esfuerzo humano, bien por defecto de protección, asemejándose a una mera mercancía, bien por exceso – la excesiva protección puede generar, en ocasiones, desprotección por exclusión u otra eventualidad –, al no poder materializarse por ausencia de demanda, al entenderse inviable en términos económicos. La última crisis financiera, en cierta medida recientemente superada, en sus momentos más álgidos, puso de manifiesto esta circunstancia, ya que los puestos de trabajo con un coste laboral más elevado devinieron más susceptibles de ser amortizados en

primer lugar, antes que otros, máxime si las personas que los desarrollaban presentaban una menor polivalencia o transversalidad funcional, no estaban dispuestas a disminuir sus derechos laborales, incluidos los salariales, o aún, mostrándose proclives a aceptar su minoración. Igualmente, las medidas normativas adoptadas para paliar y superar las consecuencias de la crisis financiera, en el ámbito laboral y en el de la Seguridad Social, se dirigieron, de un lado, a introducir un mayor grado de flexibilidad en la gestión interna de las organizaciones productivas, suponiendo, al mismo tiempo, una reducción de los derechos laborales, no solo de forma cuantitativa (por ejemplo, modificación del módulo de cálculo de la indemnización establecida legalmente para el despido improcedente, reduciéndose de 42 días por año de prestación de servicios, prorrateándose por meses los períodos inferiores a un año, con un máximo de 42 mensualidades, a 33 días por año de prestación de servicios, prorrateándose por meses los períodos inferiores al año, con un máximo de 24 mensualidades)², sino también de forma cualitativa (entre otras, eliminación de la autorización administrativa en la tramitación de la suspensión de contrato, reducción de la jornada y extinción colectiva por causas objetivas)³. De otro, orientadas a procurar la sostenibilidad del Sistema de Seguridad, mediante el incremento de ingresos (computándose en la base de cotización conceptos extrasalariales anteriormente exentos, como, por ejemplo, las indemnizaciones por quebranto de moneda, por desgaste de útiles o herramientas y adquisición de prendas de trabajo)⁴. Igualmente, a través de la reducción de gastos (entre otras, mediante

² Art. 56.1 a) del Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (en *BOE*, 29 marzo 1995), reformado por el art. 18.7 del Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de febrero, para la reforma del mercado de trabajo (en *BOE*, 11 febrero 2012) y, posteriormente, por el mismo artículo y apartado de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas de reforma urgente del mercado de trabajo (en *BOE*, 7 julio 2012) aprobada para sustituir este Real Decreto-Ley.

³ Arts. 13.7 y 18. 3 del Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de febrero, para la reforma del mercado de trabajo (en *BOE*, 11 febrero 2012) y, posteriormente, por los mismos arts. y apartados de la Ley 3/2012, de 6 de julio.

⁴ Art. 17.2 del Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad (en *BOE*, 14 julio 2012). En esta línea, posteriormente, se elimina también la exención de cotización del plus de transporte urbano y de distancia, mediante la nueva redacción del art. 109 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio (en *BOE*, 29 junio 1994), introducida por la disposición final tercera del Real Decreto-Ley 16/2013, de 20 de diciembre, de medidas para favorecer la contratación estable y mejorar la empleabilidad de los trabajadores (en *BOE*, 21 diciembre 2013).

reformas paramétricas, consistentes en ampliar, transitoria y progresivamente, el número de bases de cotización para componer la base reguladora y deflactar el valor del periodo cotizado para determinar el porcentaje aplicable a esta base reguladora para calcular el importe de la pensión de jubilación, y también, en nuestra opinión, mediante reformas estructurales dirigidas a aumentar, igualmente de forma transitoria y progresiva, la edad de jubilación y ampliar los supuestos de compatibilidad del percibo de la pensión por esta contingencia con los rendimientos del trabajo por cuenta propia, si no exceden de la cuantía anual del Salario Mínimo Interprofesional y por cuenta ajena, con la correspondiente reducción proporcional de la prestación)⁵. Asimismo, la implementación de estas medidas y otras semejantes para paliar y reconducir las consecuencias laborales, sociales y económicas de la crisis financiera no solo ha tenido efectos en la esfera jurídica, originando, intensificado y extendiendo la denominada “precariedad laboral”, entendida como un continuo y progresivo debilitamiento de los derechos laborales y de protección social, sino también, como se ha señalado por expertos en ciencias políticas y sociales, en la esfera social, al provocar un incremento de la segmentación laboral, con el consecuente aumento de la desigualdad, la vulnerabilidad y la exclusión social⁶.

Así pues, aunque el espacio en el que se ofrece no una mercancía, sino la puesta a disposición del esfuerzo humano a cambio de una retribución patrimonial, no pueda constituir, en puridad, un mercado o, a la sumo, un mercado *sui generis*, la realidad evidencia que es tratado, si bien con sus particularidades, como tal, extendidamente denominado, por ello, mercado de trabajo. En consecuencia, se rige, en cierto modo y con todas las matizaciones y modulaciones introducidas por el derecho social, por la regla de la oferta y la demanda, así como por otras reglas o criterios, a veces, en todo o en parte, invisibles, irracionales, sobrevalorados o presumidos sin demasiadas certezas o elementos de contraste. La aplicación de estas reglas o criterios, en un amplio número de ocasiones, conlleva que la puesta a disposición del esfuerzo humano no sea atractiva para sus potenciales demandantes, colocando a sus oferentes en una situación desfavorable, cuando no de vulnerabilidad o exclusión, más aún

⁵ Art. 4. 3, 4, 5, 6 de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social (en *BOE*, 2 agosto 2011), así como art. 4.2 de esta misma Ley y arts. 1 a 3 del Real Decreto-Ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo (en *BOE*, 16 marzo 2013).

⁶ S. MANZANERA-ROMAN, *Las políticas del mercado de trabajo como factor de intensificación de precariedad laboral y exclusión social*, en *Prisma Social*, 2018, n. 23, pp. 333 ss.

cuando de una misma persona son predicables varias de las circunstancias que sostienen esas reglas o criterios. Entre ellas, la edad, por apreciarse que no es suficientemente elevada o por el contrario que es excesiva, con escaso margen entre los dos extremos, hasta los 35 años, a estos efectos, se estima que una persona es joven y a partir de los 45 mayor; el sexo femenino, por reputarse por sí solo menos idóneo para determinados ámbitos y más para otros, también el masculino, aunque todavía en menor medida; la cualificación profesional, por exigirse, en algunos casos, superior a la requerida para la actividad o el puesto de trabajo o, al contrario, si bien en menos supuestos, por despreciarse si es excesivamente más alta de la que se precisa y, en fin, la nacionalidad, valorándose, en algunas ocasiones, el país de origen antes que otras características educacionales y profesionales de la persona.

No obstante, pese a estas u otras circunstancias o, incluso, al margen de ellas, a nuestro modo de ver, cuanto más valiosa sea, en términos productivos y de competitividad, la puesta a disposición del esfuerzo humano, de cuyo ejercicio resultan los bienes y servicios que percibe el titular de la organización productiva en la que se realiza, mayor y mejor será su demanda y, por tanto, las oportunidades de empleo – considerado, actualmente, por la sociedades capitalistas más avanzadas, como un bien para el desarrollo económico, social y personal del ser humano, no en pocos momentos, ámbitos y circunstancias, escaso –, la estabilidad en el mismo, y las condiciones laborales, incluidas las de contenido netamente económico, que se puedan aplicar, limitándose las posibilidades de que pueda ser contemplada como una mercancía sin más. Por esta razón, la formación, en general, y la profesional, en particular, configurada por las normas supranacionales y por las internas de cada país, como derecho en sí mismo y como medio para la consecución de otros derechos, se revela hoy día, sobre todo en esta última facultad, como un instrumento esencial para mejorar y ampliar las competencias profesionales que favorezcan su adaptación a los actuales entornos sociales, económicos y productivos, así como anticiparse a los futuros. En ambos casos, resultantes de los constantes cambios propiciados por la evolución tecnológica y por los nuevos modelos organizativos, impulsados o transformados, a su vez, por la incorporación incesante de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), más aún, si cabe, en períodos de crisis financiera o desaceleración económica.

2. Las iniciativas de formación para trabajadores desempleados

2.1. El contexto y la regulación

Concretamente, en España, en el contexto de las consecuencias de la crisis financiera en el mercado de trabajo, por una parte, la Encuesta de Población Activa (EPA) del último trimestre de 2014, año en el que se estima que se inicia la recuperación económica y del empleo, reflejaba los siguientes datos: la carencia de empleo afectaba al 54 por ciento de las personas que no habían concluido la educación secundaria y en su 60 por ciento permanecían en esta situación desde hacía, al menos, dos años; el porcentaje de las personas en desempleo con estudios primarios (38,07%), en su 70 desde hacía más de un año, superaba 2,7 veces al de las que poseían estudios superiores (14,29 %), en su 55 por ciento durante más de un año, en esta contingencia; el total de las personas solicitantes de empleo durante, al menos, un año, alcanzaba el 14,6 por ciento, por encima del doble de la media de la Unión Europea⁷. Por otra, las conclusiones de la Mesa del Dialogo Social⁸, sobre el desarrollo del IV Acuerdo Nacional de Formación, firmado entre las organizaciones empresariales más representativas de nivel estatal (CEOE y CEPYME) y las organizaciones sindicales más representativas también de este nivel (CC.OO y UGT)⁹, ponían de relieve determinadas debilidades de la formación profesional para el empleo, entre las que se encontraban, la falta de planificación estratégica, de evaluación de su impacto, de un sistema de información integrado, de coordinación del sistema y de definición eficiente de la función de los agentes sociales, así como su escasa vinculación con el tejido productivo y, especialmente, la formación dirigida a las PYME¹⁰. Ante estas evidencias, junto con otras, derivadas de factores, económicos, tecnológicos, organizativos, productivos, demográficos, sociológicos educativos y propiamente profesionales, con la finalidad de recuperar el crecimiento sostenible y aumentar el empleo estable y de calidad¹¹, se aprueba la nueva normativa en materia de formación profesional para el empleo, mediante la Ley 30/2015, de 9 de

⁷ Preámbulo de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre (en *BOE*, 10 septiembre 2015).

⁸ Integrada por el Gobierno de la Nación y las organizaciones empresariales (CEOE y CEPYME), y sindicales (CC.OO. y UGT) más representativas de ámbito Estatal.

⁹ Contenido en la Resolución de 3 de marzo de 2006, de la Dirección General de Trabajo, por la que se dispone su inscripción en el registro y su publicación (en *BOE*, 27 marzo 2006).

¹⁰ Preámbulo de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre.

¹¹ *Idem*.

septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral, desarrollada reglamentariamente por el Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, así como por las disposiciones que, a su vez, se consideren necesarias para su concreción y aplicación¹².

Esta nueva regulación se asienta sobre cuatro objetivos estratégicos, consistentes en «favorecer la creación de empleo estable y de calidad; contribuir a la competitividad empresarial; garantizar el derecho a la formación laboral y ofrecer garantías de empleabilidad y formación profesional de los trabajadores», mediante la colaboración del Estado, las Comunidades Autónomas y los agentes sociales, en la prospección, planificación y programación de las actividades formativas¹³. Para conseguir esta colaboración diseña un modelo de gobernanza, basado en la coordinación y cooperación de las Comunidades Autónomas – a través de la Conferencia Sectorial de Empleo –, de los agentes sociales – a través del Consejo General del Sistema Nacional de Empleo – con el Ministerio de Empleo y Seguridad Social – a través del Observatorio del Servicio Público de Empleo Estatal –, para el desempeño de «una función permanente de prospección y detección de necesidades formativas del sistema productivo para proporcionar respuestas efectivas a las necesidades de formación y recualificación del mercado laboral y para anticiparse y responder a la demanda que se pueda producir de mano de obra cualificada, contribuyendo así al desarrollo profesional y personal de los trabajadores y a la competitividad de las empresas»¹⁴. Esta función se considera primordial, por constituir la premisa básica para, acto seguido, poder planificar y programar las iniciativas de formación y las acciones que integran, con objeto de que, posteriormente, mediante su desarrollo, se puedan, combinando las necesidades tanto de las personas y las empresas como de los territorios y sectores productivos, adquirir, mejorar y actualizar permanentemente las competencias y cualificaciones profesionales, durante toda la vida activa de sus potenciales destinatarios¹⁵. Así pues, la propia regulación prevé que los resultados de la actividad prospectiva y detección de las necesidades formativas se reflejen en el denominado “escenario plurianual”. Esta actividad, por su parte, según dispone la ley, consistirá, como mínimo, en la activación de una metodología y herramienta de análisis prospectivo que permita la difusión

¹² Disposición final cuarta del Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, por el que se desarrolla la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral (en *BOE*, 5 julio 2017).

¹³ Preámbulo del Real Decreto 694/2017, de 3 de julio.

¹⁴ Art. 4.1 de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre.

¹⁵ Art. 8 de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre.

y traslación de sus resultados a la programación de las iniciativas de formación, en animar y coordinar a los distintos agentes, en especial a las estructuras paritarias sectoriales, para que aporten las detecciones de necesidades formativas y se favorezca el intercambio y puesta en común de información y conocimientos y, en fin, en identificar las carencias y necesidades formativas que puedan presentar los trabajadores, en atención a su perfil profesional para la adquisición de competencias que eviten los desajustes con los requerimientos de las cualificaciones del sistema productivo¹⁶. Asimismo, a partir de estos resultados se prevé la elaboración de un “informe anual”, en el que se identifiquen las ocupaciones con mejores perspectivas de empleo, las necesidades formativas y las recomendaciones referentes para la programación de las iniciativas de formación y sus acciones¹⁷. Consecuentemente, aunque en cierto modo conectadas entre sí, para responder de forma inmediata a estas necesidades y pronósticos sobre los requerimientos individuales de los trabajadores y del sistema productivo, se distinguen, legalmente, en primer lugar y con carácter general, las iniciativas de formación dirigidas a trabajadores ocupados de las previstas para desempleados¹⁸, diferenciándose, en segundo lugar, particularmente, por la naturaleza pública o privada del sujeto al que corresponde su impulso y de la de los fondos con que se financian, por el modo que se accede a ellas y por la finalidad determinada que, en cada caso, se pretende conseguir.

2.2. La oferta formativa para trabajadores desempleados

Concretamente, respecto a los trabajadores sin empleo, se establece una modalidad de formación profesional, denominada “oferta formativa para trabajadores desempleados” especialmente dirigida a las personas que se encuentran en esta situación, prioritariamente con bajo nivel de cualificación, con objeto de proporcionarles, en atención a su perfil, elaborado por los servicios públicos de empleo y con el asesoramiento

¹⁶ Arts. 4.2 y 5 de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre.

¹⁷ Art. 4.3 de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre.

¹⁸ El presupuesto del Sistema de Formación Profesional para el Empleo para el año 2018 ascendió a 2.414, 28 millones de euros (1.315.398.140, esto es, el 54,5%, pertenecientes a fondos de gestión estatal y 1.099.096.04, el 45,5%, a fondos de gestión autonómica), correspondiendo por el igual el porcentaje del 47,6% (1.148.400.280 €) dedicado a la formación de personas ocupadas y a la formación de personas desempleadas y el 4,8% (1.148.400.280 €) a proyectos de empleo y formación. Asimismo, el 87,1% de los recursos económicos procedió de las cuotas de formación (FUNDACIÓN ESTATAL PARA LA FORMACIÓN EN EL EMPLEO, *Resultados económicos*, en <https://memoria2018.fundae.es/>).

oportuno en caso de diversidad funcional, los conocimientos que se ajusten a sus necesidades formativas individuales y del sistema productivo y que les permitan adquirir las competencias exigidas por el mercado de trabajo y con ello aumentar su empleabilidad¹⁹. Con este objeto, esta modalidad de formación se desarrolla mediante tres tipos de programas específicos, teniendo como referencia el «informe anual de prospección y detección de necesidades formativas, el escenario plurianual de formación [...] y el catálogo de especialidades formativas», y en coherencia con la política de empleo²⁰.

Un primer tipo programas se constituye por los «dirigidos a cubrir las necesidades formativas detectadas en los itinerarios personalizados de inserción y en las ofertas de empleo y en el informe anual» de formación; un segundo tipo de programas agrupa a los «dirigidos a personas desempleadas con necesidades formativas especiales o con dificultades para su inserción o recualificación personal» y, finalmente, un tercer tipo de programas «que incluyan compromisos de contratación»²¹. El diseño y difusión de estos programas se realiza por las Administraciones estatal y autonómica, previo «informe, preceptivo y no vinculante, de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, conforme a los órganos de participación establecidos en cada ámbito competencial» (en el ámbito estatal, a través del Consejo General Sistema Nacional de Empleo)²² y se aprueba, a efectos de financiación, en sus respectivos ámbitos de gestión²³. En consecuencia, se prevé la evitación de «duplicidades y solapamientos, entre los distintos ámbitos de gestión», tanto en sus contenidos como en sus posibles destinatarios y la garantía de que las personas en desempleo, empadronadas en una Comunidad Autónoma, puedan participar en las actividades de formación ofertadas por otro ámbito autonómico²⁴, así como que las Administraciones públicas competentes favorezcan «la participación de las personas desempleadas en los programas de cualificación y reconocimiento profesional dirigidos a las obtención de certificados de profesionalidad»²⁵. Así pues, la oferta de formación debe ser «amplia, flexible, abierta y

¹⁹ Art. 11.1 de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre y art. 24.1 del Real Decreto 694/2017, de 3 de julio.

²⁰ Art. 13.1 de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre y art. 24.1 párr. final del Real Decreto de 694/2017, de 3 de julio.

²¹ Art. 24.1 del Real Decreto 694/2017, de 3 de julio.

²² Art. 11.1 párr. 2º de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre.

²³ Art. 13.1 de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre.

²⁴ Art. 13.5 de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre.

²⁵ Art. 24.2 párr. 2º del Real Decreto 694/2017, de 3 de julio.

permanente, así como accesible para todos los trabajadores cualquiera que sea el lugar de su residencia [...], para garantizar el ejercicio del derecho a la formación en cualquier momento y lugar»²⁶. A su vez, la programación de esta oferta formativa, incluirá, prioritariamente, acciones formativas que traten de anticiparse al nuevo modelo productivo, sobre todo en los sectores más innovadores, en atención a lo expresado en el informe anual y en el escenario plurianual, así como, preferentemente, acciones orientadas a la obtención de certificados de profesionalidad, a satisfacer las necesidades de cualificación de los desempleados, a adquirir las competencias requeridas por el mercado de trabajo y por las ocupaciones y sectores que se prevean con mayores posibilidades de empleo²⁷.

En este sentido, el *Informe de prospección y detección de necesidades formativas*, correspondiente a 2019²⁸, señala, con carácter general, que la tendencia de la contratación en ese año continúa siendo positiva en los cuatro grandes sectores económicos, esto es, agricultura, industria, construcción y servicios, aunque solamente este último registra un aumento del número de altas en la Seguridad Social. Asimismo, este sector es el que se revela más dinámico y con una mayor previsión de crecimiento de empleo, en el que se encuadran actividades que necesitan para su desarrollo mano de obra intensiva, como comercio y hostelería, así como actividades de servicios técnicos, informáticos o de investigación que requieren una alta especialización y cualificación. También el sector de la construcción, sobre todo la actividad de construcción especializada, siguen presentando una evolución positiva, en las que las ocupaciones que tienen mejores perspectivas son las que concentran una mayor especialización y polivalencia en los diferentes oficios que se ejercen en este sector y actividad. Igualmente, el sector de la agricultura mantiene un alto nivel de empleo, en el que destacan las exportaciones de la industria alimentaria por su buen comportamiento y el subsector forestal, al estar relacionado con la economía circular y las energías alternativas, sobre todo en los territorios con mayor masa forestal. Finalmente, en el sector de la industria, está obteniendo mayor relevancia la economía circular y el crecimiento de la demanda interna y están aumentando las actividades relacionadas con las manufacturas, el suministro de agua, el saneamiento, la gestión de residuos y descontaminación²⁹.

²⁶ Art. 13.1. párr. 2^a de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre.

²⁷ Art. 24.1 párrs. 2^o y 3^o del Real Decreto 694/2015, de 9 de septiembre.

²⁸ OBSERVATORIO DE LAS OCUPACIONES, [Informe de prospección y detección de necesidades formativas 2019](#).

²⁹ OBSERVATORIO DE LAS OCUPACIONES, *Informe de prospección y detección de necesidades formativas 2019. Resumen*, p. 6

A continuación, el Informe selecciona las ocupaciones con mejor situación en el mercado de trabajo (OMSMT), de acuerdo con el volumen de contratos registrados, las variaciones interanuales, el número de personas distintas contratadas y la duración de la contratación, que se utilizan de base para la detectar las necesidades de formación requeridas por el mercado de trabajo³⁰. En la gran mayoría de las ocupaciones seleccionadas, tanto las necesidades formativas detectadas en competencias técnico profesionales, como en competencias transversales incluyen, con mayor o menor extensión, concreción especialización, competencias relacionadas con las nuevas tecnologías y, en su caso, la automatización, referidas particularmente a cada ocupación (competencias técnicos profesionales relativas a software, hardware, redes, GPS o aplicaciones informáticas y tecnologías de la industria 4.0, etc. y competencias transversales vinculadas con la ofimática y tecnologías de la información y comunicación como procesador de textos, hoja de cálculo, base de datos, presentaciones, correo electrónico e internet y redes sociales, en sus niveles básico o avanzado)³¹.

Acto seguido, el Informe recoge las necesidades formativas de las ocupaciones con mejor situación en el mercado de trabajo respecto a veinticinco de las veintiséis familias profesionales que estructuran la Formación Profesional para el Empleo, en atención a las 162 ocupaciones seleccionadas, incluidas, mediante su correspondiente ficha, en el anexo I

³⁰ *Ibidem*, p. 7. A título de ejemplo, en el mercado de trabajo de ámbito estatal, de las 162 ocupaciones con mejor situación en el mercado de trabajo, las diez con un mayor de número de contratos registrados en 2018 son: «vendedores de tiendas y almacenes» (1.017.090); «peones del transporte de mercancías y descargadores» (524.840); «empleados administrativos con tareas de atención al público no clasificados bajo otros epígrafes» (329.104), «conductores asalariados de camiones» (264.805), «peones de la construcción de edificios» (244.003), «empleados administrativos sin tareas de atención al público» (217.083), «conductores asalariados de automóviles, taxis y furgonetas» (182.821), «trabajadores de los cuidados a las personas en servicios de salud no clasificados bajo otros epígrafes» (155.050), «cuidadores de niños en guarderías y centros educativos» (140.561), «teleoperadores» (123.931) (OBSERVATORIO DE LAS OCUPACIONES, [Informe de prospección y detección de necesidades formativas 2019](#), cit., Anexo, pp. 171, 327, 167, 305, 325, 161, 303, 191, 193 y 163, respectivamente).

³¹ Las ocupaciones que no incorporan necesidades formativas en competencias técnico profesionales (por ejemplo, cuidadores de animales o preparadores de comidas rápidas), en competencias transversales (técnicos en prevención de riesgos laborales y salud ambiental o trabajadores del tratamiento de la madera, entre otros), o en ambas (profesionales del trabajo y la educación social, vendedores no clasificados bajo otros epígrafes y cristaleros) referidas directamente a las nuevas tecnologías son proporcionalmente minoritarias (OBSERVATORIO DE LAS OCUPACIONES, [Informe de prospección y detección de necesidades formativas 2019](#), cit., Anexo I, pp. 203, 313, 121, 259, 87, 181 y 223).

del Informe³². Con relación a cada familia, se especifica: en primer lugar, las «necesidades formativas en competencias técnico profesionales», que se refieren a las «técnicas de la ocupación y las posibles necesidades diferenciadas en función de la Actividad Económica, puesto de trabajo, territorio o ámbito de la empresa, o tamaño de la empresa»; en segundo lugar, las «necesidades formativas con las competencias que la disposición transitoria segunda de la ley 30/2015 califica de competencias transversales y para 2015», como son los «idiomas, ofimática y tecnologías de la información y comunicación, conocimientos financieros, conocimientos jurídicos y del funcionamiento de las Administraciones públicas, así como aquellas otras necesidades formativas genéricas detectadas (soft skill)»; en tercer lugar, «los requerimientos de las experiencias de estas ocupaciones, la dificultad en la cobertura de vacantes, la movilidad funcional y las posibilidades de emprendimiento en las mismas»³³.

Las necesidades formativas pueden, pues, constituir un referente para la programación de las acciones y especialidades formativas de las familias profesionales y las necesidades formativas desagregadas por ocupaciones en el Anexo I del Informe y para graduar el nivel de formación de la acción formativa que se pueda programar. Asimismo, permiten caracterizar las áreas prioritarias que se puedan considerar para la conformación de las convocatorias formativas³⁴.

³² Asimismo, el Anexo II del [Informe de prospección y detección de necesidades formativas 2019](#), cit., contiene la información relativa a las ocupaciones con mejor situación en los mercados de trabajo autonómicos y provinciales (*vid. Informe de prospección y detección de necesidades formativas 2019. Resumen*, p. 8).

³³ Asimismo, en el Anexo I del [Informe de prospección y detección de necesidades formativas 2019](#), cit., p. 54, se detallan las necesidades formativas detectadas referidas a cada ocupación seleccionada, así como las actividades económicas, donde principalmente son contratadas estas ocupaciones, y en el reverso de las mismas, la información cuantitativa con datos sobre la situación y tendencias en el mercado de trabajo de la ocupación correspondiente y su distribución territorial.

³⁴ *Idem*. A modo de ejemplo, respecto a la familia profesional, “Comercio y marketing”, a la que pertenece una de las actividades, “Comercio”, en la que se encuentra una de las ocupaciones con mejor situación en el mercado de trabajo, “vendedores de tiendas y almacenes”, se señalan los siguientes extremos en el [Informe](#). Con relación, a la actividad de *comercio*, en primer lugar, las necesidades formativas detectadas en competencias técnico profesionales ascienden a 37, entre las que se incluyen las vinculadas con las nuevas tecnologías como “gestión automatizada de líneas de caja”, “automatización y digitalización en almacenaje”, “manejo de terminales y radiofrecuencia”, “pedidos en web, recogida en caja: klik&collet”, “marketing digital y redes sociales”, “software de venta” o “facturas electrónicas”. En segundo lugar, las necesidades formativas detectadas en competencias transversales se clasifican, cada una de ellas con sus especificidades, para esta familia profesional, en «idiomas», «ofimática y Tic», «conocimientos financieros»,

«conocimientos jurídicos y normativa», «funcionamiento de las administraciones públicas» y «otras necesidades formativas genéricas detectadas», como «escucha activa, localización de problemas o fallos», «análisis de sus causas y búsquedas de soluciones, técnicas para realizar un trabajo coordinado con otras personas con un objetivo, gestión de la relación con clientes y público, polivalencia, iniciativa, creatividad, compromiso». En tercer lugar, la experiencia requerida oscila entre dos y cinco años para los puestos directivos y técnicos y entre seis meses y un año en las ocupaciones de un menor nivel de cualificación y para algunas de ellas, incluso, no se exige, aunque si se recomienda. En cuarto lugar, la cobertura de vacantes de los puestos directivos y técnicos se produce entre veinte y noventa días, incluso pueden no cubrirse por la confianza y cualificación que precisan y, por la usencia de estas características, las demás ocupaciones se cubren, normalmente, en menos de diez días. En quinto lugar, el grado de movilidad de las ocupaciones es medio-alto. En quinto lugar, la gran mayoría de las ocupaciones permiten el autoempleo y para ello se requeriría formación en conocimientos referidos a «normativa para establecerse como autónomos/creación de empresas, trámites administrativos y subvenciones, gestión empresarial, gestión financiera y la formación específica que corresponda a la actividad económica y al producto que pretendan desarrollar». Finalmente, las ocupaciones de esta familia profesional tienden al mantenimiento o al crecimiento moderado del empleo, en el que, precisamente, «su auge vendría impulsado, sobre todo, por el comercio electrónico, las ventas TIC, el sector agroalimentario y el sector logístico». Asimismo, en el *Anexo I* del *Informe*, cit., la ficha correspondiente a la ocupación «vendedores en tiendas y almacenes», en primer lugar, enumera únicamente tres necesidades formativas detectadas en competencias técnico profesionales, igualmente, vinculadas con las nuevas tecnologías «venta online, plataformas de cobro y gestión automatizada de líneas de caja». En segundo lugar, especifica las siguientes necesidades formativas en competencias transversales: «idiomas: inglés, nivel usuario independiente»; «ofimática/tecnologías de la información y comunicación: procesador de textos, hoja de cálculo, base de datos, correo electrónico, internet/redes sociales», para todas nivel básico; «conocimientos financieros: contabilidad, medios de financiación y medios de pago; conocimientos normativos/jurídicos: prevención de riesgos laborales, legislación protección de datos, legislación comercial/venta y normas y sistemas de calidad». Por otra parte, en 2018, esta ocupación alcanzó un total de contratos de 1.017.090 (referidos a 622.124 personas, con una variación del 1,90 % respecto al año anterior), las clases de actividades con mayor contratación fueron (concentran más del 55,47% de la contratación) comercio al por menor en establecimientos no especializados, con predominio en producto (21,21%), comercio al por menor de prendas de vestir en establecimientos especializados (17,77%), otro comercio al por menor en establecimientos no especializados (6,28%), actividades de las empresas de trabajo temporal (5,94%) y comercio al por menor de pan y productos de panadería confitería y pastelería en establecimientos (4,27%) y las división de actividad económica que continua con la mayor contratación en los últimos cuatro años en esta ocupación es el «comercio al por menor, excepto vehículos de motor y motocicletas». En cuanto al mercado de trabajo, a 31 de diciembre de 2018, 1.040.014 demandantes de empleo parados solicitaban empleo en esta ocupación, 50.465 como ocupación preferente y 142.034 llevaban inscritos más de 12 meses (variación -3,46% respecto al año anterior) (*ibidem*, pp. 72-77 y 171-172, *Anexo I*, respectivamente).

2.2.1. El Certificado de Profesionalidad

El Certificado de Profesionalidad constituye el modo oficial de constatación de la cualificación profesional establecida en el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales³⁵, que con validez para todo el territorio nacional, se estructura en veintiséis familias profesionales, referidas a los distintos sectores económicos y actividades productivas, y en cinco niveles de cualificación, en atención al conocimiento, iniciativa, autonomía, responsabilidad y complejidad necesarios para su desarrollo. A su vez, la cualificación se ordena en unidades de competencia, que integran cada una de ellas el mínimo de conocimiento reconocido y de certificación parcial por la Administración laboral (en el ámbito estatal la entidad competente es el Servicio Público de Empleo Estatal y en el autonómico el previsto por la Comunidad Autónoma, por ejemplo, en Andalucía: Dirección General de Formación Profesional para el Empleo, de la Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo), con el correspondiente módulo de formación que es preciso para su adquisición³⁶. Así pues, el Certificado de Profesionalidad constituye el medio por el que se acredita la capacitación para el desempeño de una actividad laboral con validez en todo el territorio nacional y sin constituir la regulación del ejercicio profesional³⁷. Se puede obtener, bien mediante la superación de todos los módulos formativos que lo integran, bien mediante la superación de los procedimientos previstos para la evaluación y acreditación de las competencias profesionales adquiridas con la experiencia profesional o por alguna otra vía no formal de formación y, finalmente, mediante la acumulación de acreditaciones parciales de las unidades de competencia que lo conforman³⁸. El Repertorio Nacional de Certificados de Profesionalidad se compone de 583 certificados, según los datos disponibles correspondientes a diciembre de 2015³⁹.

Finalmente, el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, como se expone en el Preámbulo del reglamento que lo regula, tiene también la finalidad de informar y orientar, de un lado, a los trabajadores ocupados y

³⁵ Se crea por el art. 7 la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional (en *BOE*, 26 junio 2002).

³⁶ Art. 4 y art. 5 del Real Decreto 1128/2003, de 5 de septiembre, por el que se regula el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales (en *BOE*, 17 septiembre 2003) y art. 2 del Real Decreto 34/2008, de 18 de enero, por el que se regulan los certificados de profesionalidad (en *BOE*, 31 enero 2008).

³⁷ Art. 2 del Real Decreto 34/2008, de 18 de enero.

³⁸ Art. 8 del Real Decreto 34/2008, de 18 de enero.

³⁹ SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL, [Repertorio nacional de Certificados de Profesionalidad](#), 2015.

desempleados «sobre las oportunidades de aprendizaje y formación para el empleo, los procedimientos de evaluación, reconocimiento y acreditación de las competencias profesionales, cualquiera que hubiera sido su forma de adquisición», y, de otro, a las entidades competentes para la definición y programación de las ofertas formativas que se adapten a colectivos con necesidades y circunstancias específicas⁴⁰, así como «de facilitar la formación a lo largo de la vida, la movilidad de los trabajadores y la unidad de mercado laboral»⁴¹.

2.2.2. Las prácticas profesionales no laborales en empresas

De otro lado, las acciones formativas no vinculadas con los Certificados de Profesionalidad podrán consistir en la realización de prácticas profesionales no laborales en empresa, previa suscripción de un acuerdo entre la empresa y la entidad de formación, que ha de expresar el contenido de las prácticas, su duración, el lugar de desarrollo, el horario y las tutorías para su seguimiento y evaluación por tutores de la empresa con cualificación y experiencia profesional. Este acuerdo deberá comunicarse al beneficiario de la práctica, que no puede haber sido trabajador dedicado a la competencia objeto de aprendizaje, y a los representantes de los trabajadores en la empresa junto con la relación de las personas que participan. Tras la finalización de la práctica, se emitirá por la empresa a favor de la persona que la haya realizado un certificado en el que consten sus contenidos, duración y período de desarrollo.

Por su parte, la empresa podrá recibir una compensación económica por alumno y hora de práctica, que incluye el coste de un seguro colectivo de accidentes de trabajo y responsabilidad civil, cuya cuantía se establecerá por orden ministerial, se otorgará por concesión directa y se podrá abonar por la entidad de formación, si la subvención o ayuda que está reciba la incorpora como concepto subvencionable⁴².

⁴⁰ Preámbulo del Real Decreto 1128/2003, de 5 de septiembre, por el que se regula el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales (en *BOE*, 17 septiembre 2003).

⁴¹ Art. 7 de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional (en *BOE*, 26 junio 2002).

⁴² Art. 11. 2 párr. 2º de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre y art. 24.3 del Real Decreto 694/2017, de 3 de julio.

2.2.3. Los programas de formación y empleo

Finalmente, completan la oferta y las acciones para desempleados, los programas que combinan la formación y el empleo y se dirigen específicamente a las personas que demanda una ocupación, en las que concurren algunas circunstancias que pueden predisponer su situación ante el acceso al empleo, como la edad joven o madura, el sexo femenino, la diversidad funcional o la permanencia prolongada en la demanda de empleo, entre otras, y que dificultan su incorporación al desarrollo de la actividad productiva, máxime, cuando coinciden dos o más de estas circunstancias en una misma persona. En estos casos, se parte, pues, de una posición de desventaja para la incorporación al desarrollo de la actividad productiva, de modo que la formación profesional puede constituir un medio relevante para su compensación, como así parece que, a su vez, manifiestan, los propios demandantes de empleo, según puede deducirse de las conclusiones alcanzadas en un estudio realizado para conocer «cómo interpretan los procesos de reinserción laboral y la relación con su desarrollo emocional y vital, las mujeres mayores de 45, y de baja cualificación profesional»⁴³. De esas conclusiones, se puede extraer que las participantes consideran que la formación tiene un valor significativo y que es esencial para acceder al empleo y que, por tanto, muestran predisposición a mejorar su cualificación profesional para incrementar las posibilidades de conseguirlo, ya que lo estiman necesario para el sostenimiento de la familia. No obstante, conforme se prolonga la situación de desempleo, se reduce su motivación, pero sin que ello suponga que abandonen esta predisposición, ni la de adaptarse a los requerimientos del mercado de trabajo, ni tampoco que renuncien para ello a sus inquietudes profesionales y económicas. Igualmente, aunque se reconocen buenas profesionales y constantes para lograr sus propósitos, entienden que la edad, superior a 45 años, es un inconveniente para encontrar empleo y también la asunción de responsabilidades familiares⁴⁴. Con la finalidad de evitar estos y otros posibles obstáculos y promover y fomentar la empleabilidad de las personas que presentan estas u otras características o circunstancias se prevén los siguientes programas: *escuelas-taller, talleres de empleo y formación y empleo*.

Las Escuelas-Taller constituyen programas de formación y empleo destinados a jóvenes menores de veinticinco años desempleados con

⁴³ M.A. ORDOÑEZ JIMÉNEZ, M.A. BALLESTERO MOSCOSIO, *Formación para el empleo: estudio de la motivación de un colectivo vulnerable ante la reinserción laboral*, XXX Seminario Interuniversitario de pedagogía social, Sevilla, 8-10 noviembre 2017.

⁴⁴ *Idem*.

objeto de proporcionales conocimientos y competencias, a través de sesiones teóricas y práctica profesional, para el desempeño de actividades y oficios «relacionados con la recuperación o promoción del patrimonio artístico, histórico, cultural o natural, así como con la rehabilitación de entornos urbanos, la recuperación del medio ambiente o la mejora de las condiciones de vida de las ciudades»⁴⁵.

Los Talleres de Empleo conforman, igualmente, programas de formación y empleo que tienen como destinatarios a personas sin empleo mayores de veinticinco años con especiales dificultades para la incorporación a la actividad productiva, por ser mayores de 45 años, mujer, con diversidad funcional u otras circunstancias que no favorezca su acceso al trabajo. La finalidad de estos programas se centra en proporcionar formación para la adquisición de conocimientos y competencias relacionados con las actividades en las que se participa, a través de ellos, en la ejecución de obras o prestación de servicios considerados de interés general o social. La duración de los programas oscila entre un máximo de doce meses y un mínimo de seis⁴⁶.

La Formación y Empleo se compone de programas similares a los dos anteriores para personas con otras edades y con una duración de realización diferente⁴⁷.

3. Las iniciativas de formación para trabajadores desempleados en datos cuantitativos

3.1. La oferta formativa para desempleados

La radiografía de los datos cuantitativos de la participación en la oferta formativa para desempleados correspondiente a 2018, último ejercicio completo, aunque aún provisional, muestra que se realizaron 17.989 acciones formativas (proyectos terminados) y 175.858 participantes formados (persona que finaliza una acción formativa, de modo que el número de participantes resulta del número de acciones formativas que se realicen y finalicen), suponiendo un descenso de 898 acciones y 18.238

⁴⁵ Vid. MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL, *Avance del Anuario de Estadísticas 2018*, parte III, *Políticas del mercado de trabajo, formación profesional y medidas de apoyo al empleo*, *Formación Profesional para el Empleo*, sección Fuentes y Notas Explicativas, § 4, *Notas Generales*.

⁴⁶ *Idem*.

⁴⁷ *Idem*.

participantes respecto al año anterior 2017⁴⁸. Asimismo, el mayor número de las acciones formativas realizadas corresponde a la familia profesional Formación Completaría, 4.935, seguido de la familia profesional Servicios Socioculturales y a la Comunidad, 2.811, de la familia profesional Administración y Gestión, 1.987, de la familia profesional Hostelería y Turismo, 1.079, y de la familia profesional Comercio y Marketing, 1.018, ocupando, pues, estas familias profesionales los cinco primeros puestos de las veintiséis actualmente existentes⁴⁹.

Por tramos de edad, el mayor número participantes se refiere al comprendido entre 40 y 44 años, 24.871 (10.693 hombres y 14.178 mujeres), seguido de la franja ente 35 y 39 años de edad, 23.559 (10.245 hombres y 13.314 mujeres) y muy próxima a la que oscila entre 45 y 49 años de edad, 23.523, (9.776 hombres y 13.757 mujeres), es decir, que la cifra mayor de participantes corresponde a los que se encuentran entre 35 y 49 años de edad, probablemente, el intervalo más activo en el ámbito profesional y más requerido y apreciado por el mercado de trabajo. En cambio, los tramos con una menor participación se sitúan en los dos extremos de la vida activa, con la mínima a partir de los 60 años de edad, 2.519 (1.293 hombres y 1.226 mujeres), a continuación, entre 55 y 59 años de edad, 9.706 (4.692 hombres y 5.014 mujeres), y, finalmente, en la cota contraria, con 20 años o menos de edad, 11.338, (7.104 hombres y 4.234). En todos, la participación de las mujeres es superior a la de los hombres, salvo en la parte inicial y en la parte final de la vida activa en las que la masculina es más alta que la femenina⁵⁰.

En cuanto a la participación por el nivel de estudios, destaca ampliamente el número de participantes que poseen estudios secundarios, 113.846 (56.003 hombres y 57.843 mujeres), y de estos los referidos a educación general, 94.734 (46.977 hombres y 47.757 mujeres), respecto a los relativos a programas de formación profesional, 19.112 (9.026 hombres y 10.086 mujeres). A continuación, desciende a menos de la mitad los participantes con estudios postsecundarios, 47.993 (19.355 hombres y 28.638 mujeres) de los cuales también casi la mitad referidos a estudios técnicos y profesionales superiores, 22.703 (10.150 hombres y 12.553 mujeres), seguido de participantes con formación de segundo y tercer ciclo, 16.972 (6.143 hombres y 10.829). La participación más baja se concentra en las personas sin estudios, 737 (445 hombres y 292 mujeres) y en el apartado genérico otros, 306 (141 hombres y 165 mujeres). En esta

⁴⁸ *Ibidem*, cuadro FPE 1.

⁴⁹ *Ibidem*, cuadro FPE 15.

⁵⁰ *Ibidem*, cuadro FPE 11.

serie, la diferencia entre hombres y mujeres es menos acusada, salvo en la formación postsecundaria, en la que el número de participantes femeninos es significativamente superior al de participantes masculinos⁵¹.

3.2. Los programas de formación de formación y empleo

Asimismo, en 2018, se desarrollaron 147 acciones formativas correspondientes a Escuelas-Taller, 427 a Talleres de Empleo y 537 a Formación y Empleo, con un resultado también negativo respecto al año 2017, de 30 acciones formativas menos de Escuelas-Taller y 121 menos de Formación y Empleo, en cambio aumentaron 28 acciones formativas relativas a Talleres de Empleo⁵². El número total de participantes formados en estos programas ascendió a 9.015 (4.244 hombres y 4.700 mujeres), en Escuelas-Taller 833 (517 hombres y 245 mujeres), en Talleres de Empleo 3.670 (1.726 hombres y 2.229 mujeres) y en Formación y Empleo 3.944 (1.782 hombres y 2.162 mujeres)⁵³. La diferencia de participantes por sexo no es ampliamente significativa, siendo superior la de las mujeres en Talleres de Empleo y en Formación y Empleo, y menor en Escuelas-Taller.

La mayor participación formada por familias profesionales la ocupa la familia profesional Agraria 2.609 (1.402 hombres y 1.207 mujeres), en Escuelas-Taller 212 (158 hombres y 54 mujeres), en Talleres de Empleo 1.172 (573 hombres y 599 mujeres) y en Formación y Empleo 1.170 (630 hombres y 540 mujeres), seguida de la familia Edificación y obra Civil 2,051 (1.297 hombres y 754 mujeres), en Escuelas-Taller 117 (89 hombres y 28 mujeres), en Talleres de Empleo 986 (593 hombres y 393 mujeres) y en Formación y Empleo 826 (517 hombres y 309 mujeres), de la familia profesional Servicios Socioculturales y a la Comunidad 1.569 (323 hombres y 1.246 mujeres), en Escuelas-Taller 117 (40 hombres y 77 mujeres), en Talleres de Empleo 388 (83 hombres y 305 mujeres) y en Formación y Empleo 929 (154 hombres y 775 mujeres), de la familia profesional, de la familia Hostelería y Turismo 666 (227 hombres y 439 mujeres), en Escuelas-Taller 76 (41 hombres y 35 mujeres), en Talleres de Empleo 203 (56 hombres y 147 mujeres) y en Formación y Empleo 355 (108 hombres y 247 mujeres) y, en quinto lugar, de la familia Administración y Gestión 357 (74 hombres y 283 mujeres), en Escuelas-

⁵¹ *Ibidem*, cuadro FPE 12.

⁵² *Ibidem*, cuadro FPE 1.

⁵³ *Ibidem*, cuadro FPE 24.

Taller sin datos, en Talleres de Empleo 344 (45 hombres y 274 mujeres) y en Formación y Empleo 13 (4 hombres y 9 mujeres)⁵⁴. La diferencia de participación en cada uno de los programas por sexo varía en atención a la familia profesional, resultando también superior la participación masculina en Escuelas-Taller, salvo en la familia profesional Servicios Socioculturales y a la Comunidad y, con carácter general, la femenina en los otros dos programas, especialmente significativa, igualmente, en la familia profesional Servicios Socioculturales y a la Comunidad y en la familia profesional Administración y Gestión.

Finalmente, por tramos de edad, en Escuelas-Taller el mayor número de participantes corresponde a los que se encuentran entre 20 y 24 años de edad, 606 (395 hombre y 211 mujeres), a continuación, entre 18 y 19 años de edad, 123 (94 hombres y 29 mujeres) y, por último, entre 16 y 17 años de edad, 33 (28 hombres y 5 mujeres); Talleres de Empleo, la primera posición la ocupa la franja entre 50 y 54 años de edad 729 (345 hombres y 384 mujeres), la segunda entre 45 y 49 años de edad, 646 (252 hombres y 394 mujeres) y la tercera entre 40 y 44 años de edad, 507 (188 hombres y 319 mujeres), el último lugar corresponde a los participantes con 60 o más años de edad 102 (49 hombres y 53 mujeres), en Formación y Empleo, el primer lugar lo representan los participantes comprendidos entre 20 y 24 años de edad, 834 (470 hombres y 364 mujeres), el segundo el intervalo inmediato superior, estos es, entre 25 y 29 años de edad, 614 (254 hombres y 360 mujeres) y el tercero, el establecido entre 45 y 49 años de edad, 494 (182 hombres y 312 mujeres), los dos últimos lugares, nuevamente, se sitúan en los extremos, mínimo, entre 16 y 17 años de edad, 15 (13 hombres y 2 mujeres), y máximo, con 60 o más años de edad, 51 (30 hombres y 21 mujeres)⁵⁵. Igualmente, también por edad, la participación superior en Escuelas-Taller es masculina y, con carácter general, femenina en Talleres de Empleo y Formación y Empleo. Asimismo, el mayor número de participantes, lógicamente, coincide con los tramos de edad previstos por estos programas para identificar a cada uno de ellos y seleccionar a sus potenciales destinatarios.

3.3. Las modalidades de impartición de la formación y el nivel formativo

Por otra parte, la modalidad de impartir la formación continua siendo

⁵⁴ *Ibidem*, cuadro FPE 28.

⁵⁵ *Ibidem*, cuadro FPE 24.

mayoritariamente presencial, suponiendo las tres cuartas partes del total de la formación impartida, aunque con ligero descenso respecto a los dos ejercicios anteriores, representando el porcentaje del 75,5%, en 2018, del 76,8%, en 2017 y del 76,6%, en 2016, con un total de participantes formados que asciende a 3.333.075, a 3.083.718 y a 2.885.448, respectivamente. Igualmente, también desciende la modalidad de impartición mixta, del 1,9%, en 2016, al 1,5%, en 2017 y al 1,0%, en 2018, con unas cifras de participantes formados de 71.221, 58.738, 42.071, respectivamente. En consecuencia, se aprecia un proporcional ascenso de la modalidad de teleformación, aumentándose en los últimos tres años, en los siguientes porcentajes 21,5%, 21,8% y 23,5%, correlativamente⁵⁶.

En cuanto a las acciones formativas realizadas a través de estas tres modalidades de formación, del mismo modo, el mayor número de acciones corresponde a la modalidad presencial, incluso, experimentando un aumento en los tres últimos años, 416.692 acciones formativas en 2016, en 440.552, en 2017 y 460.014, en 2018, si bien su valor porcentual, en estos años, 63,3%, en 2016, 65,1%, en 2017 y 65,5%, en 2018, no representa más de las tres cuartas partes, sino que se aproxima, por exceso, a dos terceras partes del total de acciones formativas desarrolladas mediante todas las modalidades de formación. Consecuentemente, esta disminución del valor porcentual de la modalidad de impartición presencial, conlleva un incremento de la modalidad teleformación, ocupando un tercio del total, aunque con una mínima disminución en esos tres ejercicios, 34,5%, en 2016, 33,2, en 2017 y 33,4%, en 2018, pese a que se haya constatado un incremento de la cifra de acciones en 2018, 234.322, frente las desarrolladas en 2016, 227.316, y, sobre todo, en 2017, 224.771. El porcentaje de las acciones realizadas a través de la modalidad de impartición mixta, podría considerarse residual, en tanto que solo alcanza y, en descenso, el 2,2%, el 1,8% y el 1,1%, respectivamente, en los tres últimos años, correspondientes a 14.569, 11.914, 7.754 acciones realizadas⁵⁷.

Finalmente, el nivel de formación principalmente impartido corresponde al medio/superior, representando, en 2018, las tres cuartas partes del porcentaje de total de participantes formados, 75,3%, equivalente, a 2.541.079 participantes, y con un ascenso en torno a los 10 puntos porcentuales, respecto a 2017, 66,5%, esto es, 2.671.892 participantes, y a 2016, 66,72%, con 2.513.306 participantes. Así pues, el nivel básico de formación se sitúa en, en 2018, en el 24,7%, con 833.597, en 2017, en el

⁵⁶ *Ibidem*, cuadro FPE 5.

⁵⁷ *Idem*.

33,5%, con 1.345.108, y en 2016, en el 33,28%, con 1.253.69⁵⁸.

En cambio, resalta un descenso superior a 10 puntos porcentuales en las acciones formativas de nivel medio/superior realizadas en 2018, 50,4%, con 353.747 acciones desarrolladas, respecto a 2017, 60,6%, con 410.345 acciones, y a 2016, 60,2%, con 396.141⁵⁹.

4. Conclusiones

1 – La naturaleza de las prestaciones que recíprocamente se ofrecen y demandan, esto es, actividad personal y retribución económica, respectivamente, en el denominado mercado de trabajo, determina que no se puede regular únicamente por las reglas, fundamentalmente económicas, características de todo mercado, sino también por el conjunto de normas jurídicas que conforman el sector social del ordenamiento jurídico. Estas normas intentar compensar, con mayor o menor intensidad, la posición ocupada por oferentes y demandantes de prestaciones profesionales personales que, en origen y en principio, se muestra descompensada.

2 – El justo equilibrio propiciado por las normas laborales y sociales en la posición jurídica ostentada por oferentes y demandantes en el mercado de trabajo, reduce las posibilidades de que el esfuerzo humano sea considerado una mercancía, así como que aumente la función social del trabajo y que mejoren las opciones jurídicas de los trabajadores, en la incorporación y en el desarrollo de la actividad productiva.

3 – La implementación de medidas jurídicas para paliar y reconducir las consecuencias laborales, sociales y económicas derivadas de la crisis financiera ha originado, intensificado y extendiendo la “precariedad laboral” y ha supuesto un incremento de la segmentación del trabajo, con el consecuente aumento de la desigualdad, la vulnerabilidad y la exclusión social.

4 – La formación, en general, y profesional, en particular, constituye, hoy día y más aún, en los períodos de crisis financiera o desaceleración económica, un instrumento esencial para mejorar y ampliar las competencias profesionales que favorezcan la adaptación a los actuales entornos sociales, económicos y productivos, así como para anticiparse a los futuros. En ambos casos, resultantes de los continuos cambios generados por la evolución tecnológica y por los nuevos modelos

⁵⁸ *Idem.*

⁵⁹ *Idem.*

organizativos, impulsados o transformados, a su vez, por la incorporación incesante de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC).

5 – La nueva normativa española, por la que se regula Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral, con la finalidad de recuperar el crecimiento sostenible y aumentar el empleo estable y de calidad, introduce distintas iniciativas de formación. Entre ellas, las dirigidas especialmente a personas desempleadas, mediante el diseño y desarrollo de diferentes programas que incluyan acciones formativas que traten de anticiparse al nuevo modelo productivo, sobre todo en los sectores más innovadores, que orienten la obtención de los Certificados de Profesionalidad y la realización de prácticas profesionales no laborales en empresa. Igualmente, mediante programas que combinen la formación y el empleo, destinados específicamente a las personas más vulnerables por circunstancias como la edad joven o madura, el sexo femenino, la diversidad funcional o la permanencia prolongada en la demanda de empleo.

5. Bibliografía

CRUZ VILLALÓN J., *Compendio de Derecho del Trabajo*, Tecnos, 2019

FUNDACIÓN ESTATAL PARA LA FORMACIÓN EN EL EMPLEO, [Resultados económicos](https://memoria2018.fundae.es/), en <https://memoria2018.fundae.es/>

MANZANERA-ROMAN S., *Las políticas del mercado de trabajo como factor de intensificación de precariedad laboral y exclusión social*, en *Prisma Social*, 2018, n. 23

MARTIN VALVERDE A., RODRIGUEZ-SAÑUDO F., GARCÍA MURCIA J., *Derecho del Trabajo*, Tecnos, 2019

MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL, [Avance del Anuario de Estadísticas 2018](#)

OBSERVATORIO DE LAS OCUPACIONES, [Informe de prospección y detección de necesidades formativas 2019](#)

OBSERVATORIO DE LAS OCUPACIONES, *Informe de prospección y detección de necesidades formativas 2019. Resumen*

ORDOÑEZ JIMÉNEZ M.A., BALLESTERO MOSCOSIO M.A., *Formación para el empleo: estudio de la motivación de un colectivo vulnerable ante la reinserción laboral*, XXX Seminario Interuniversitario de pedagogía social, Sevilla, 8-10 noviembre 2017

SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL, [Repertorio nacional de Certificados de Profesionalidad](#), 2015

ADAPT es una Asociación italiana sin ánimo de lucro fundada por Marco Biagi en el año 2000 para promover, desde una perspectiva internacional y comparada, estudios e investigaciones en el campo del derecho del trabajo y las relaciones laborales con el fin de fomentar una nueva forma de “hacer universidad”. Estableciendo relaciones estables e intercambios entre centros de enseñanza superior, asociaciones civiles, fundaciones, instituciones, sindicatos y empresas. En colaboración con el DEAL – Centro de Estudios Internacionales y Comparados del Departamento de Economía Marco Biagi (Universidad de Módena y Reggio Emilia, Italia), ADAPT ha promovido la institución de una Escuela de Alta formación en Relaciones Laborales y de Trabajo, hoy acreditada a nivel internacional como centro de excelencia para la investigación, el estudio y la formación en el área de las relaciones laborales y el trabajo. Informaciones adicionales en el sitio www.adapt.it.

Para más informaciones sobre la Revista Electrónica y para presentar un artículo, envíe un correo a redaccion@adaptinternacional.it



ADAPTInternacional.it

Construyendo juntos el futuro del trabajo