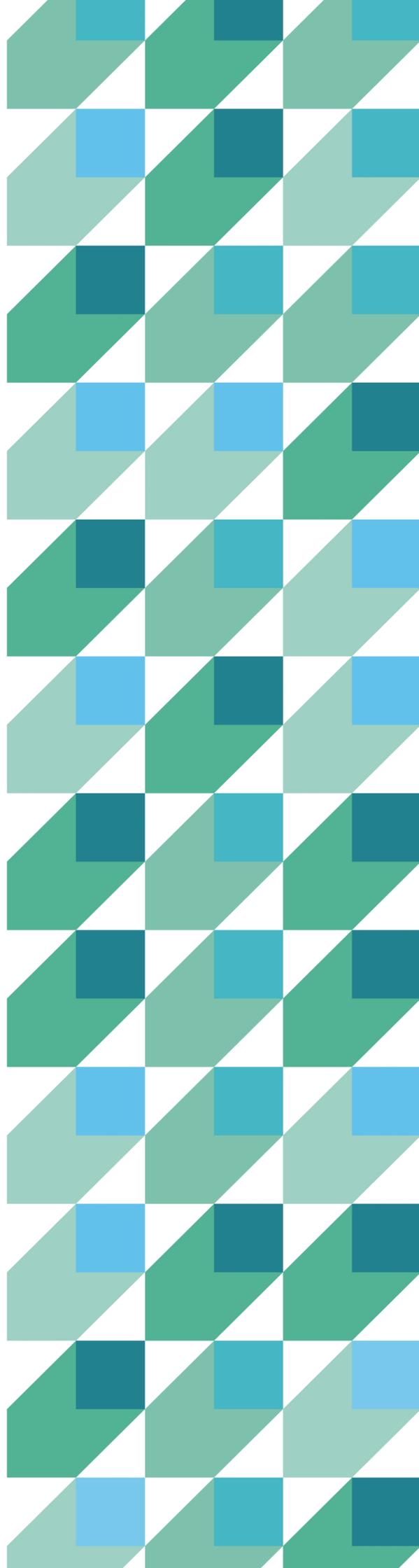




FUNDACIÓN *para la*
CALIDAD *e* INNOVACIÓN
de la FORMACIÓN *y el* EMPLEO

FORMACIÓN
PROFESIONAL Y
PARA EL EMPLEO
EN **ESPAÑA**
2022

Juan María Menéndez-Valdés Álvarez
María de los Reyes Martínez Barroso



Índice

Resumen Ejecutivo	7
--------------------------------	---

Situación de la formación profesional y para el empleo en España

1. Introducción	17
2. La extensión de la Formación en España	23
3. Las modalidades de Formación Profesional	34
4. Datos económicos.....	64
5. El Sector de entidades dedicadas a la Formación para el Empleo	76
6. Una visión comparada de conjunto.....	80

¿Impulso o mayor incertidumbre y confusión en el contrato de formación en alternancia?

1. Introducción: la transición de la formación al empleo	85
2. La influencia de la nueva ordenación de la formación profesional en el contrato de formación en alternancia	88
3. La reforma de los contratos formativos por el RDL 32/2021.....	97
4. Concepto y delimitación del contrato formativo en su doble modalidad: el reforzamiento de la dimensión formativa	98
5. La flexibilización de las condiciones de uso, especialmente respecto a la edad	103
6. Condiciones de trabajo del contrato de formación en alternancia: duración, tiempo de trabajo, período de prueba y retribución	105
7. Elementos comunes a ambas modalidades: parcialidad, forma y protección social.....	107
8. El juego de la autonomía colectiva y el papel de los agentes sociales ...	109
9. El contrato de formación en alternancia en cifras. Evolución cuantitativa	115
10. El sistema de formación en el trabajo: las prácticas no remuneradas en las empresas y las becas laborales. El futuro estatuto del becario ...	117
11. Conclusiones.....	121

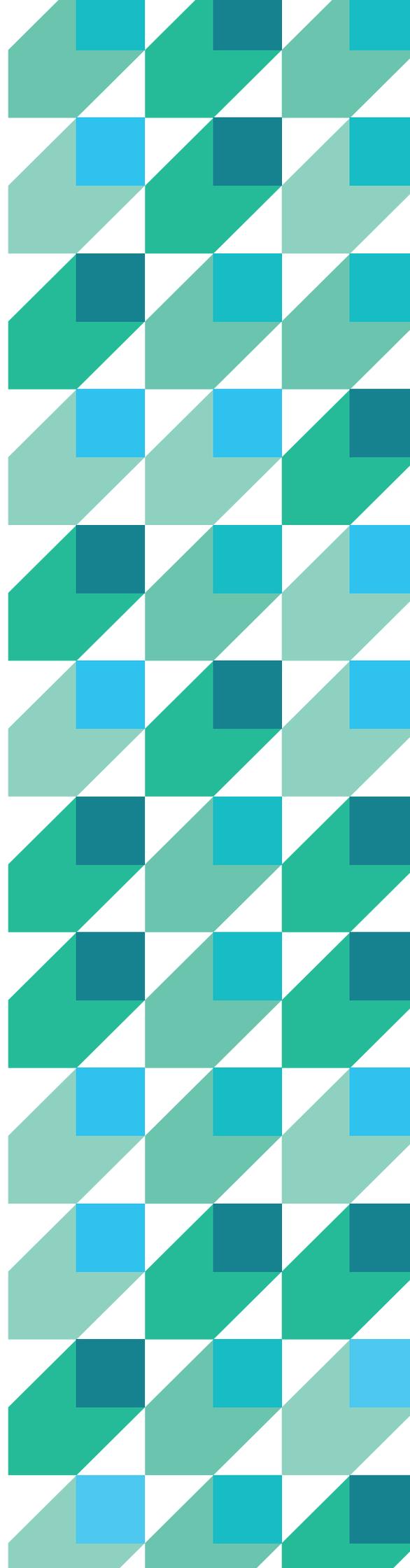


FUNDACIÓN *para la*
CALIDAD *e* INNOVACIÓN
de la FORMACIÓN *y el* EMPLEO

FORMACIÓN PROFESIONAL Y PARA EL EMPLEO

RESUMEN EJECUTIVO

Juan María Menéndez-Valdés Álvarez
M^a de los Reyes Martínez Barroso



RESUMEN EJECUTIVO

El análisis de la situación de la formación profesional en España debe enmarcarse en un contexto de recuperación, apoyada en la financiación europea, que mantiene el crecimiento económico y de empleo pese a la elevación de los tipos de interés para atajar el problema de inflación. En cualquier caso, el mantenimiento de altos tipos de interés y la próxima vuelta a las reglas de disciplina fiscal, plantean una más que probable reducción de los niveles de gasto público, sobre todo a medida que los programas ligados al mecanismo de recuperación y resiliencia vayan finalizando. Los cambios institucionales, por su parte, siguen marcando la situación actual, con recientes reformas de la formación profesional todavía en fase de implementación y estando pendiente una nueva regulación de la formación profesional para el empleo.

Desde una perspectiva más amplia, es relevante considerar los importantes déficits que viene arrastrando la situación formativa en nuestro país. En primer lugar, por la estructura atípica en los niveles educativos de la población, con demasiadas personas con baja cualificación y un escaso peso de personas con niveles medios; por el elevado abandono temprano de la escolaridad, que volvió a repuntar ligeramente en 2022, rompiendo la tendencia de reducción; o por el todavía significativo porcentaje de jóvenes que ni estudian ni trabajan. En general, la evolución de estos indicadores ha sido bastante positiva en la última década, pero resulta todavía insuficiente. Ni alcanza a responder a las proyecciones de necesidades de cualificación de nuestro mercado laboral, ni garantiza que se alcancen los objetivos europeos en materia de educación y formación. Además, los niveles de competencias básicas de los alumnos de secundaria, de acuerdo con los últimos resultados de la evaluación internacional PISA, se mantienen en niveles mediocres que incluso descienden, y las competencias de los adultos, evaluadas en las pruebas PIAAC, son directamente pobres, como señalábamos en el informe anterior. La persistencia de desajustes entre la oferta y demanda de competencias en nuestro mercado laboral, por nivel de cualificación, ámbito de especialidad o localización geográfica, sigue urgiendo a la necesidad de mejorar la eficacia y el alcance de las políticas formativas.

Partiendo de este contexto, los datos de 2022 nos vuelven a dar la buena noticia del incremento del porcentaje de población adulta que participa en actividades formativas, que sigue por encima de la media de la Unión Europea, en una honrosa novena posición, aunque todavía a bastante distancia de países como Suecia, Dinamarca o Países Bajos, así como del objetivo europeo para 2030 de que un 60% de adultos reciba formación cada año. La participación en formación permanente fue superior entre las mujeres, las personas más jóvenes y aquellas con mayor nivel formativo, echándose en falta una mayor participación precisamente de aquellos que más la necesitarían, como viene siendo habitual.

Por su parte, hemos conocido recientemente que el número de empresas que realizan actividades formativas, que había venido creciendo de manera notable entre 2005 y 2015, cayó con fuerza en 2020, año en el que cuatro de cada diez empresas no realizaron ninguna formación. El desplome no puede resultar una sorpresa al tratarse de un año marcado por la pandemia. Resulta más reseñable, no obstante, que la caída haya sido más intensa en nuestro país donde, a diferencia de lo sucedido en el conjunto de Europa, retrocedimos a niveles inferiores a los de 2010. De hecho, la ventaja de nuestras empresas sobre la media europea se redujo desde los 15 puntos a menos de 6, y la caída en las horas de formación fue también más intensa. El mayor descenso experimentado en nuestro país puede haberse debido a un mayor impacto de la pandemia, pero tal vez también a otros factores. La distinta participación de las pequeñas empresas puede ser uno de ellos. La caída de empresas formadoras en nuestro país en 2020 afecta casi en su totalidad a las empresas de menor tamaño. Aunque la menor participación de las empresas más pequeñas es común en otros países, también es cierto que las diferencias entre grandes

y pequeñas empresas pueden ser mucho menores, como demuestran los datos de Alemania, Suecia o Letonia. El dato positivo de la encuesta de 2020 lo encontramos en el aumento del porcentaje de empleados de las empresas que se formaron, que alcanzó más del 60% de los trabajadores, una subida notable desde 2015, bastante por encima de la media de la UE.

Desde 2020, los datos de empresas formadoras solo pueden analizarse a través del registro de formación bonificada de Fundae. Estos datos muestran una cierta recuperación, llegando a superarse los niveles prepandemia en 2022, aunque las empresas formadoras siguen suponiendo solo un 20% del total de empresas, y la menor participación persiste en las empresas de menor tamaño. Hay que recordar que se trata de datos no estrictamente comparables a los de encuesta, ya que no son representativos de toda la actividad formativa al excluir acciones de formación no bonificadas, aunque sí tienen la ventaja de incluir todos los tamaños de empresa.

LA FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO

Centrándonos en la formación profesional para el empleo, el número de participantes registrados en 2022 por Fundae, incluyendo tanto acciones de formación programadas a las empresas como ofertas formativas dirigidas prioritariamente a personas ocupadas, continuó su tendencia creciente, alcanzando un nuevo récord de más de cinco millones y medio de participantes. Este crecimiento contrasta, no obstante, con un descenso en las horas de formación respecto a las registradas el año anterior, invirtiendo en 2022 el aumento en el número de horas mantenido desde 2016. La reducción probablemente se debe al mayor peso las acciones formativas programadas por las empresas, que crecieron hasta suponer el 96% de los participantes, y que tiene duraciones inferiores a otras iniciativas de formación.

La tendencia creciente de participantes en esta formación de demanda se ha mantenido a lo largo de la última década, con la excepción de 2020, hasta alcanzar los 5,3 millones de participantes en 2022. Esta cifra supone un 38,7% de los trabajadores de las empresas que programan formación que, de nuevo este año, es la tasa de cobertura más alta desde la puesta en marcha del sistema de bonificaciones. Este dato, sin duda positivo, debe matizarse dado que un trabajador puede participar en varias acciones formativas. Así, la cifra de empleados formados fue inferior, algo más de 3,1 millones que también es la cifra más alta de la serie histórica.

El número de empresas que promueven estas acciones, que hasta el 2020 venía descendiendo respecto al total de empresas, sube por segundo año consecutivo. En 2022 se registraron 343.667 empresas formadoras, lo que supuso una de cada cinco empresas (tasa de cobertura del 20,4%), recuperando ya las cifras prepandemia. Por tamaño de empresa, las empresas grandes tienen un nivel de participación muy elevado (un 91,7%), el de las medianas es alto (un 82,1%), pero el de las pequeñas y sobre todo las microempresas es ciertamente mejorable (un 50,87 % y 15,5% respectivamente). El descenso de participación de las empresas a lo largo de los años, en particular de las de menor tamaño, aconseja abordar una evaluación detallada de sus causas y averiguar hasta qué punto influye algún condicionamiento del propio sistema, como los relativos a las empresas organizadoras que intermedian en la formación, la proporcionalidad entre esfuerzo administrativo y cuantías otorgadas, o el miedo al impacto de inspecciones y potencial coste derivado de meros incumplimientos formales.

Las empresas también pueden autorizar los denominados Permisos Individuales de Formación (PIF), con carácter retribuido, para la formación dirigida a la obtención de una acreditación oficial. En 2022, poco más de 5.000 trabajadores disfrutaron de estos permisos, cifra muy similar a la de años anteriores. Aunque se trata de cuestiones diferentes, resulta inevitable preguntarse por una posible conexión futura entre estos permisos y las cuentas individuales de for-

mación a que se refiere la Recomendación del Consejo de la Unión Europea, adoptada en 2022, que previsiblemente informará nuestra futura regulación. Si bien ambas iniciativas comparten la filosofía de articular un acceso a la formación a demanda del trabajador, los PIF tienen un uso bastante limitado y centrado básicamente en estudios universitarios (tres de cada cuatro PIF se dirigen a estas titulaciones), mientras que las cuentas tendrían un alcance mucho más amplio y estructural. Se trataría, de hecho, de que el trabajador pudiera decidir cuándo y cómo ejercer su derecho subjetivo a la formación, pudiendo acceder a cualquier oferta y centro acreditado a estos efectos, de manera permanente y sin necesidad de procedimientos de gestión más complejos, como convocatorias y resolución de subvenciones, o aprobación de planes y acciones.

A la hora de evaluar el conjunto de las ofertas de formación para el empleo, es de lamentar que, a la tradicional falta de consolidación de datos en algunas acciones, en particular de los gestionados por las Comunidades Autónomas, la reasignación de la competencia sobre la formación acreditable al Ministerio de Educación está repercutiendo en una aún mayor fragmentación de la información, cuando no en la simple ausencia de datos. Así, de un lado, no existe una información actualizada de la formación canalizada a través del Ministerio de Educación y Formación Profesional y, del otro, el Plan anual de evaluación de la formación para el empleo ha decidido excluir la formación acreditable del informe 2020-2021. Se trata de una exclusión que deja coja la evaluación del sistema, impidiendo la comparación con datos anteriores, y ofreciendo una imagen parcial de la formación dirigida a trabajadores y desempleados en función de su certificabilidad o no.

Con los datos disponibles sobre oferta formativa dirigida prioritariamente a personas ocupadas a nivel estatal, el número de participantes descendió en 2022 por segundo año consecutivo hasta situarse por debajo de los 300.000, y el número de horas de formación cayó hasta los 27,8 millones, cifras relativamente similares a la situación justo anterior a la reforma de 2015. Se trata en gran medida de participantes en acciones financiadas mediante convocatorias publicadas en años anteriores, muchas de las cuales siguen, a fecha de redacción de este informe, en período de ejecución. Todo ello sin incluir, como hemos dicho, las acciones de formación certificable que se canalizaron a través del Ministerio de Educación y Formación Profesional.

En cuanto a la formación de desempleados, en 2022 más de 200.000 personas finalizaron acciones de oferta formativa dirigida prioritariamente a este colectivo, gestionada principalmente por las Comunidades Autónomas, una cifra que sube por segundo año consecutivo y que sería la más alta desde 2013. Quizás lo más llamativo de estas cifras sea el aumento del volumen en la formación de desempleados en un período de reducción del desempleo.

Los programas de formación y empleo se dirigen también a personas en desempleo. Con los datos disponibles, en 2022, el número de participantes en estos programas creció hasta superar los 16.000, con un presupuesto ejecutado según la memoria del SEPE de casi 590 millones de euros. Estos datos, no obstante, excluyen las Comunidades que no utilizan la misma aplicación informática, ilustrando una de las varias dificultades con los datos públicos disponibles que impiden analizar el conjunto de la actividad formativa por la insuficiente (o tardía) agregación de datos administrativos.

Desde una perspectiva económica, los presupuestos de formación profesional para el empleo gestionados por el Ministerio de Trabajo y Economía Social, que habían bajado en el 2021 con la división de la cuota de formación y su transferencia parcial a educación, aumentaron en 2022 hasta cerca de los 2.600 millones. Aunque esta cifra se reduce en los presupuestos de 2023, el presupuesto gestionado por Trabajo mantiene unas cuantías similares a las que tenía con anterioridad a la división de la cuota, gracias al incremento de la aportación del Estado y a la integración de los fondos europeos. Sin embargo, esta mayor dependencia de financiación no

procedente de las cotizaciones y, sobre todo, el carácter temporal de los fondos MRR, podrían plantear ciertas dudas sobre la sostenibilidad de estos niveles de financiación para el ámbito laboral en el medio plazo, en entornos presupuestarios más restrictivos.

Analizando la evolución de cómo se han venido distribuyendo los fondos entre ocupados y desempleados, lo más llamativo es quizás la falta de alineación clara con la evolución del empleo y desempleo. El presupuesto de formación de ocupados, que se había desplomado durante la crisis financiera, venía recuperando terreno desde 2014 hasta situarse en 2022 en unos 1.400 millones. Esta cuantía, sin embargo, se reduce de nuevo en el presupuesto de 2023 pese al aumento del empleo. De hecho, las cifras de 2022 y 2023 siguen en niveles inferiores a los de principio de la década, cuando se habían alcanzado los 1.500 millones, pese a existir en aquellos momentos un menor número de ocupados. Por su parte, el conjunto de iniciativas dirigidas a los desempleados ha ido adquiriendo un peso mayor, incluyendo también un importante crecimiento del presupuesto dedicado a iniciativas de formación y empleo, pese a que el desempleo está descendiendo.

Considerando solo el presupuesto dirigido a ocupados, la formación programada por las empresas había alcanzado casi el 60% de esos fondos hasta 2020, en línea con el objetivo de hacer de las bonificaciones el pilar central de esta parte del sistema. En 2021, no obstante, se había producido un vuelco en la distribución en favor de la oferta de formación que, por primera vez en muchos años, recibió más fondos que la programada por las empresas, que no llegaron al 40%. Este vuelco no fue una estimación realista, resultando en una inejecución relevante de las ofertas, mientras la ejecución de las bonificaciones, con datos de Fundae, se mantuvo en un 95%. Los presupuestos de 2022 y 2023 recuperaron algo del peso de la formación programada por las empresas, pero con un 42% del presupuesto de ocupados en 2023, sigue bastante por debajo de los porcentajes presupuestados antes de la pandemia.

De manera más general, la insuficiente ejecución de los fondos asignados a la formación sigue siendo un problema notable, con unos porcentajes de ejecución en 2022 de apenas un 51% del presupuesto, según la memoria de Fundae. Se trata de una cifra de inejecución atribuible prácticamente en su totalidad a la formación de oferta estatal, al no contabilizar a las Comunidades Autónomas o al INAP, respecto a los que se ofrecen datos solo de las cuantías efectivamente transferidas. En contraste, las bonificaciones para la formación programada por las empresas, presupuestadas en 488,8 millones, tuvieron una ejecución del 95,8% según la misma fuente.

De hecho, la inejecución parece haberse cronificado, habiéndose acumulado a lo largo de los últimos años un importante remanente de fondos. Esta circunstancia llevó a incluir en la reciente Ley 3/2023 de Empleo la previsión de dedicar estos fondos a otras políticas activas, cuando el remanente acumulado supere los 2.000 millones dos años consecutivos. Diversas entidades han denunciado que esta previsión viene a transformar la naturaleza de una contribución social finalista en un impuesto al empleo que puede dedicarse a otros fines, haciéndolo además en un contexto en el que nuestro país sigue necesitando extender las actividades formativas.

LA FORMACIÓN PROFESIONAL ACREDITABLE

La Ley Orgánica 3/2022 de integración y ordenación de la Formación Profesional, establece el marco para la formación acreditable, referido al Catálogo Nacional de estándares de competencia (antes Catálogo nacional de cualificaciones) con 5 grados, empezando por la microacreditación (grado A) inferior a la Unidad de Competencia, seguida del certificado de competencia (grado B) que implica la superación del módulo profesional que se corresponde a Unidad de Competencia completa, el Grado C que reúne varios módulos para la obtención de un Certificado

de Profesionalidad y los Grados D y E , que permiten el acceso a los Títulos y especialidades de Formación Profesional.

En 2022, la oferta de Formación Profesional en el sistema educativo estuvo integrada por más de 280 Títulos de Formación Profesional y en torno a 20 cursos de especialización. La mayoría de estas titulaciones corresponden al Grado Superior, que está convirtiéndose en el segmento más exitoso de la Formación Profesional inicial. Por su parte, existen cerca de 600 Certificados Profesionales, que constituyen el grado C, más orientado a la formación permanente.

En lo que se refiere a la formación profesional inicial del sistema educativo, en el curso 2021-2022, el alumnado matriculado creció con fuerza una vez más, superando por primera vez el millón de alumnos, cursando más de la mitad de ellos titulaciones de Grado Superior. El alumnado se distribuyó en un total de 3921 centros, dos tercios de los cuales fueron centros públicos y un tercio privados, con un ligero aumento del alumnado en centros privados. En los últimos 5 cursos el crecimiento de alumnos fue de casi un 30% para el conjunto de la FP, un 40,7% en el Grado Superior.

Pese a este notable aumento, la preferencia por la formación profesional en el Grado Medio respecto a Bachillerato sigue 10 puntos por debajo de la media de la Unión Europea. No obstante, esta brecha se reduce a tan solo algo más de 2 puntos si incluimos en la comparativa la formación profesional de grado superior, que es el segmento más exitoso del sistema.

La Ley Orgánica 3/2022 hace una apuesta por una suerte de “dualización” de toda la formación profesional. Con las últimas cifras disponibles, el peso de la formación dual en nuestro país sigue aumentando, pero ni siquiera alcanza el 5% del total del alumnado, aunque hay diferencias según el grado. Así, en el curso 2021-2022 supuso el 7,1% del alumnado de Grado superior, el 4,3% del Grado Medio y el 1,2% de la FP Básica. Se trata en todo caso, de porcentajes que están todavía a gran distancia de las medias de la Unión Europea y de la OCDE, donde el alumnado que cursa su formación en centros de trabajo, al menos un 25% del tiempo, se sitúa en el 40% o por encima. La nueva Ley 5/2022 intenta profundizar de manera decidida en la formación dual por la vía de ofrecer distintos grados de intensidad en la formación que se desarrolla en el centro de trabajo. De un lado, la formación “intensiva”, la que veníamos entendiendo como dual, requiere que al menos el 35% de la formación se desarrolle en la empresa, la colaboración de esta en más del 30% del currículo, y el contrato de formación en alternancia para el estudiante. Por el otro, la formación profesional “de carácter general”, que aumenta la exigencia de los actuales módulos de formación en centro de trabajo, requiriendo que entre el 25% y el 35% de la formación se realice en el centro de trabajo, y que la empresa participe en hasta un 20% de los contenidos. El aumento a un mínimo del 25% es relevante, ya que es este el umbral que informes internacionales, como los de la OCDE, utilizan para considerar que las prácticas son de larga duración. Habrá que esperar, no obstante, a ver la implantación práctica para evaluar hasta qué punto se alcanzan tanto estos umbrales como una vinculación más estrecha con la empresa de la que actualmente tienen los módulos de formación en el centro de trabajo (FCT). Una de las barreras más importantes para la transición a este modelo, puede ser un insuficiente número de empresas dispuestas a acoger prácticas, justo cuando las condiciones para hacerlo se están endureciendo. En concreto, los recientes cambios que requieren procesos de altas y bajas en seguridad social para alumnos en prácticas, aunque no sean retribuidas, y las exigencias que se contemplan en las propuestas conocidas sobre el futuro estatuto del becario, podrían disuadir de facto a las empresas de acoger más estudiantes en prácticas, durante más tiempo. A este respecto, cabe recordar que incluso en sistemas de formación dual consolidados, como el de Alemania, una de las barreras habituales es el insuficiente número de vacantes de aprendices que ofrecen las empresas. Se trata, en todo caso, de una dificultad que no se limita al ámbito de la formación profesional, sino al resto de ofertas formativas que prevean prácticas en centro

de trabajo, incluidas también las del ámbito universitario. Y todo lo anterior, con el problema añadido de que, con frecuencia, la realización de estas prácticas es un requisito necesario para obtener la titulación.

UNA VISIÓN DE CONJUNTO DE LA SITUACIÓN DE LA FORMACIÓN

A modo de comentario final de la parte general de situación podemos concluir, a la luz de los últimos datos, que la situación de la formación profesional en nuestro país sigue progresando, en algunos aspectos de manera notable, aunque el progreso es todavía insuficiente considerando tanto los importantes déficits de partida como los ambiciosos objetivos europeos. En el lado positivo podemos destacar, dentro del ámbito educativo, el gasto por estudiante de formación profesional, el creciente número de alumnos sobre todo en ciclos de grado superior, y el mayor porcentaje de universitarios. En el ámbito de la formación permanente, los porcentajes superiores a la media europea en participación de adultos en la formación, así como en número de empresas formadoras, aunque en los primeros seguimos todavía lejos de los mejores, y respecto a las segundas, tenemos pendiente la asignatura de las pymes. Por su parte, en el lado menos positivo, seguimos arrastrando problemas derivados de una población con bajo nivel educativo, un alto abandono de la escolaridad, niveles mediocres en competencias básicas, y un menor peso de la formación en alternancia. En una visión comparada de conjunto, el denominado *European skills index*, un índice compuesto que elabora el CEDEFOP, sobre la base de 15 indicadores referidos al desarrollo de competencias, a su activación y al casamiento de su oferta y demanda, muestra una visión muy negativa para nuestro país, en gran medida lastrada por problemas tradicionales de nuestro mercado laboral, como el alto nivel de desempleo y la baja cualificación de la población adulta. Precisamente en el ámbito de la formación de adultos, el contraste entre unos logros todavía insuficientes y una persistente inejecución presupuestaria de los fondos disponibles urge a la evaluación rigurosa y reforma necesaria de aquellos mecanismos que puedan ampliar el alcance de la formación, incluyendo a los colectivos a los que resulta más difícil llegar, como las personas con menor cualificación y las de más edad.

En este contexto, el informe recuerda también la nota publicada por la Fundación en la que se destacaban una serie de planteamientos y recomendaciones que deberían considerarse ante una eventual reforma de la Ley de formación para el empleo. La coordinación de una estrategia única de formación, la concentración de la inteligencia sobre necesidades de formación en un único órgano, la gobernanza social efectiva del sistema, la superación de la paradoja de una inejecución presupuestaria en un país que precisa extender la formación, el posicionamiento del derecho a la formación en el centro de la norma y la articulación de la cuenta individual como elemento estructural para su ejercicio a demanda del trabajador, la flexibilización de las ofertas y oportunidades formativas, la complementariedad de distintas iniciativas y mecanismos de financiación, que permitan desplazar el foco del control financiero a la calidad formativa, la adaptación del mecanismo de bonificaciones a las necesidades de las empresas más pequeñas, la evaluación integral del sistema, superando la fragmentación de datos, la profundización en la formación dual, revisando si es preciso los contratos en alternancia, y la colaboración público-privada a todos los niveles.

LA FORMACIÓN EN ALTERNANCIA

La formación inherente a los contratos formativos alcanzó en 2022 a cerca de 20.000 personas, tres cuartas partes de las cuales se formaron a través de teleformación. El total de nuevos contratos para la formación en alternancia registrados en 2022 fue de más de 40.000, vinculados todos ellos a formación acreditable, una cierta recuperación desde el 2021, pero todavía cifras

muy bajas si queremos hacer de este contrato una vía relevante de formación y transición al empleo de los jóvenes.

En esta edición, el informe de situación de la formación profesional de la Fundación se complementa con un informe temático que aborda los contratos de formación en alternancia, realizado por la profesora María de los Reyes Martínez Barroso desde una perspectiva jurídica, que también resumimos a continuación.

En los últimos años se han tendido numerosos puentes entre las instituciones educativas y las empresas para favorecer la formación dual o en alternancia, de modo que el estudiante pueda desarrollar parte del ciclo formativo en un entorno real. En último término, el legislador aspira a un cambio cultural, en el que no solo se reforme el marco jurídico, sino también se modifique la percepción de las personas sobre la necesidad y la utilidad de la formación permanente a lo largo de toda la vida. La modificación de las estructuras de la formación profesional, aun cuando en apariencia se encuentre alejada del núcleo duro de la legislación laboral, está llamada a complementar decisivamente la reforma laboral emprendida por el Real Decreto Ley 32/2021, en alguno de sus aspectos principales, como, por ejemplo, las reformadas modalidades del contrato formativo, especialmente el contrato de formación en alternancia del artículo 11 del Estatuto de los Trabajadores (ET).

La formación profesional dual o en alternancia prevista para los Grados D y E -y también para el C, fuera de la formación reglada- puede configurarse como "general" o como "intensiva", y solo en esta última modalidad nacerá un contrato de trabajo y con ello entrará en juego el artículo 11 ET. En el caso de la modalidad general, el estudiante no se convierte en trabajador, y por tanto las prácticas se desarrollan en el exclusivo marco de la legislación educativa, aunque materialmente tengan lugar en la empresa y no en un centro educativo. En los grados C, D y E el contrato de formación en alternancia tiene que garantizar los requisitos de duración y participación mínima de la empresa que exige la LO de Formación Profesional. Ambos requisitos, ajenos al art. 11.2 ET tienen que leerse bajo el prisma de las prescripciones de la Ley Orgánica 3/2022 referidas a la organización de la formación (art. 57); al Plan de formación (art. 58) y al Equipo docente (art. 62).

Cambios semánticos al margen, el contrato formativo sigue persiguiendo dos objetivos distintos (la formación en alternancia con el trabajo remunerado y la obtención de práctica profesional adecuada al nivel de estudios), que se corresponden con los objetos propios de los dos contratos anteriores (contrato para la formación y el aprendizaje y contrato en prácticas). Lo deseable es que el refuerzo de la causa formativa de este contrato contribuya a normalizar su uso, pero la realidad es que, desde que el renovado régimen jurídico de este contrato echó a andar, el 30 de marzo de 2022, quedó marcado por la provisionalidad y por la necesidad de una nueva reforma para adaptarse a la renovada regulación educativa. La reforma laboral circunscribe las dos modalidades del contrato comentado a su funcionalidad estrictamente formativa, excluyendo que puedan instrumentalizarse para cometidos o usos impropios, y particularmente para fines de inserción profesional (salvo en el caso de discapacitados, personas en situación de exclusión social o similares, respecto a quienes se relajan las restricciones generales, por ejemplo de edad máxima o duración máxima de los contratos, e incluso se incentivan con bonificaciones de cotización), y sobre todo como sustitutivos o sucedáneos de contratos temporales para evitar contratos indefinidos.

El eventual éxito en la práctica de esta figura contractual no se puede predecir con seguridad porque depende de múltiples actores, pero sin duda el impulso de la formación profesional dual en las empresas, utilizando convenientemente el apoyo de las personas facilitadoras de contactos entre estas y los centros de formación, y la consiguiente articulación de las prácticas curricu-

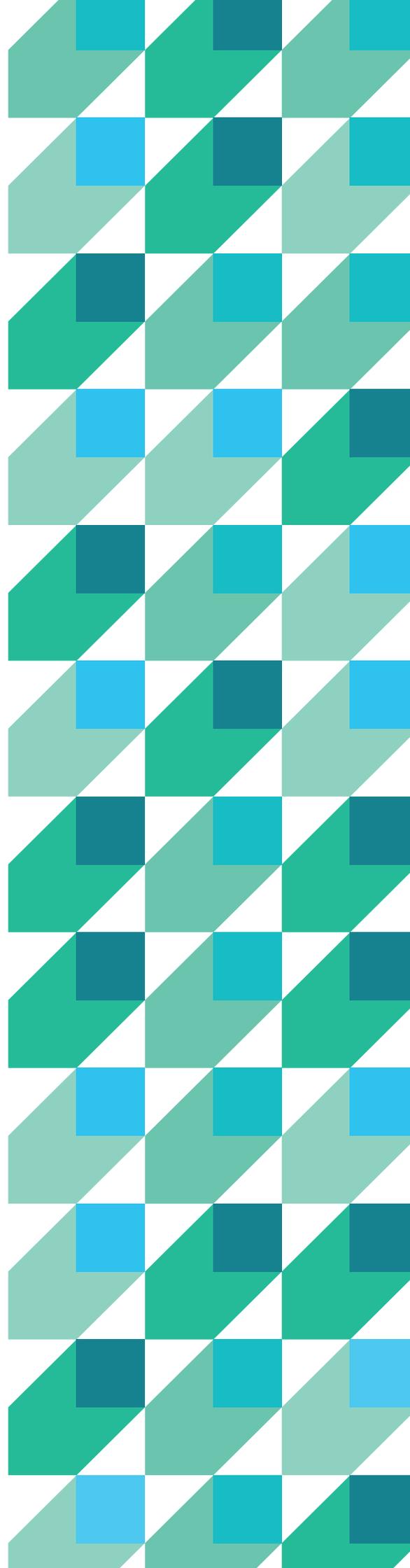
lares como contratos de formación en alternancia incrementarán su uso, máxime si verdaderamente aumenta el número de estudiantes de formación profesional reglada. No obstante, de lo que no cabe duda es de que el impulso real de la contratación laboral formativa diseñada por la reforma laboral queda supeditado a un proceso de "gobernanza compartida" que exige la interlocución coordinada de muy variados agentes (autoridades laborales, educativas, de formación profesional, universidades, empresas, entidades colaboradoras), a través de los correspondientes acuerdos y convenios de cooperación, y, en todo caso, del desarrollo reglamentario (del que depende sin duda el éxito de la reforma) junto con el necesario apoyo (financiero y no financiero) que pueda comprometerse al efecto. En este sentido, resulta fundamental implementar medidas de apoyo específico, prestadas por las Comunidades Autónomas a partir de una cooperación de estas administraciones con las organizaciones sectoriales y territoriales de los interlocutores sociales y con las Cámaras de Comercio, contando asimismo con el apoyo de la Administración General del Estado y de las entidades locales, para tener en cuenta las características de los territorios y la estructura productiva regional, a fin de aprovechar sus fortalezas. Y, por supuesto, el alcance o desarrollo real que pueda llegar a obtener la nueva regulación de las modalidades de contrato de trabajo formativo del artículo 11 ET dependerá en gran medida de lo que resulte de la anunciada regulación del futuro Estatuto del Becario, una vez que se ha reabierto la Mesa del Diálogo Social, en la cual debería estar representado el propio sistema educativo -incluyendo a las universidades y al estudiantado- y, cómo no, la patronal, pues el cambio de modelo, tanto en el contexto de la formación profesional como en el de los contratos formativos, verá su eficacia reducida sin la imprescindible colaboración empresarial.



FUNDACIÓN *para la*
CALIDAD *e* INNOVACIÓN
de la FORMACIÓN *y el* EMPLEO

Situación de la formación profesional y para el empleo en España 2022

Juan María Menéndez-Valdés Álvarez



SITUACIÓN DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL Y PARA EL EMPLEO EN ESPAÑA

1. INTRODUCCIÓN

La Fundación para la Calidad e Innovación de la Formación y el Empleo presenta, por segundo año, su Informe sobre la situación de la formación profesional en nuestro país, con un particular foco en la formación para el empleo. Este informe se actualiza con los últimos datos estadísticos anuales completos, correspondientes al 2022, remitiéndose a años anteriores para ilustrar la evolución de algunos indicadores o cuando no hay datos más recientes, e incorporando referencias posteriores cuando permiten contextualizar mejor el análisis que se presenta.

El contexto de recuperación, apoyada en la importante financiación europea tras la paralización económica que supuso la pandemia de COVID-19, ha seguido marcando los años 2022 y 2023. El crecimiento económico y de empleo ha logrado mantenerse en niveles positivos en una situación de alza de los tipos de interés, adoptada por el Banco Central Europeo para enfriar la actividad y controlar el persistente problema de inflación. En cualquier caso, el mantenimiento de tipos de interés relativamente elevados y la vuelta a las normas de disciplina fiscal, plantean una más que probable reducción de los niveles de gasto público, en particular a medida que los programas ligados al mecanismo de recuperación y resiliencia vayan finalizando su ejecución.

En el terreno de la formación, hemos conocido algunos datos y novedades importantes desde nuestro último informe. A nivel internacional, la última edición del Informe "Education at a glance" incluye un enfoque temático sobre formación profesional y, en fechas muy recientes, hemos conocido también los resultados de las pruebas PISA de evaluación de competencias básicas en la educación obligatoria. La última Encuesta europea de Formación Continua (conocida por sus siglas en inglés CVTS) ha sido publicada por Eurostat, y los datos más destallados de su versión española, la Encuesta de Formación para el Empleo en las Empresas (EFPEE) han sido publicados por el Ministerio de Trabajo y Economía Social. También se han conocido los resultados del último Plan anual de evaluación de la formación profesional para el empleo, referido a los años 2020 y 2021. En el ámbito normativo, las regulaciones de reciente aprobación que resultan más relevantes son la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, y el Real Decreto 659/2023, de 18 de julio, por el que se desarrolla la ordenación del Sistema de Formación Profesional. Por su parte, desde los distintos ámbitos administrativos se han publicado una serie de convocatorias para la realización de acciones y programas de formación.

Las primeras secciones de este informe abordan, como en la edición anterior, la situación en los distintos ámbitos de la formación profesional, incorporando los últimos datos disponibles.

De manera conjunta con el análisis de situación de la formación, la publicación de este año presenta un informe temático dedicado al análisis de los contratos de formación en alternancia, elaborado por la profesora María de los Reyes Martínez Barroso, Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de León.

CENTRALIDAD Y RELEVANCIA DE LAS POLÍTICAS DE FORMACIÓN

Las reflexiones con las que iniciábamos el Informe publicado en 2022, sobre el papel del aprendizaje como motor del desarrollo humano y de la formación como herramienta primordial de integración, siguen plenamente vigentes. Una formación adecuada es fundamental para que los

ciudadanos puedan integrarse laboralmente, mantener su empleabilidad y participar activamente en el trabajo y en la sociedad. Los niveles altos de formación y competencia profesional correlacionan con una mayor satisfacción en la vida y en el trabajo. Resultan también indispensables para la mejora de la productividad, capacidad de innovación y adaptación al cambio de las empresas.

Nuestra población, como decíamos, sigue arrastrando importantes desequilibrios en cuanto a sus cualificaciones y competencias. De un lado, por el elevado porcentaje de personas con baja cualificación, la alta tasa de abandono temprano de la escolaridad, el insuficiente volumen de personas con niveles intermedios y los niveles de desempeño en competencias básicas, en comparación con los países de nuestro entorno. Del otro, por los desajustes respecto a las competencias requeridas por el mercado de trabajo, sean estas por nivel de cualificación, por especialidad o por localización geográfica. Algunos de estos desequilibrios se analizaban más en detalle en la sección temática del informe de la Fundación publicado en 2022, y recordábamos que los desajustes entre formación y mercado laboral repercuten directamente en los niveles de desempleo, en los salarios, en la satisfacción laboral y en la productividad.

Además, la aceleración de los cambios derivados de la transición a una economía más digitalizada y en proceso de descarbonización, de los retos demográficos y de los asociados a una creciente globalización económica no hacen sino acrecentar la importancia de la formación y de la actualización permanente de competencias como herramienta clave para preservar y mejorar las oportunidades de ciudadanos y empresas, así como el progreso económico y social.

El desarrollo de una política adecuada y eficaz de formación permanente, que maximice el desarrollo y la utilización del talento, continúa aumentando en este contexto su relevancia dentro del conjunto de las políticas públicas.

UN MARCO NORMATIVO QUE SIGUE EN CAMBIO

El informe anterior resaltaba la doble imbricación de la Formación Profesional en los ámbitos laboral y educativo remontándonos a sus orígenes, como recordamos a continuación antes de señalar las últimas reformas.

Las Universidades laborales, creadas en 1955 en torno a las Mutualidades Laborales, dependían originalmente del Ministerio de Trabajo. La Ley General de Educación de 1970 integra la Formación Profesional como parte del sistema Educativo y las propias Universidades Laborales acabarían en esa misma década en el ámbito del Ministerio de Educación.

Por su parte, el Acuerdo Económico y Social (AES) suscrito en 1984 por el Gobierno y los Agentes Sociales, seguido en 1985 del Plan de formación e inserción profesional (FIP) supusieron una extensión notable de la formación ocupacional de los desempleados que, en pocos años, y ya incorporando la financiación del Fondo Social Europeo, quintuplicaría su capacidad.

La última década del siglo pasado supuso la gran expansión de la formación entre la población trabajadora, desde la firma en 1992 de los Acuerdos Nacionales de Formación Continua, que anclaba esta formación en la negociación colectiva dando protagonismo a los Agentes Sociales, y la creación de FORCEM en 1993, antecedente de la actual FUNDAE. Desde entonces, sucesivos acuerdos han ido desarrollando y modificando el sistema de manera sustancial. Se crearon más de 80 comisiones paritarias sectoriales. De una gestión bipartita se pasó a una gobernanza tripartita. Las Comunidades Autónomas asumieron parte de la gestión y, desde 2002, se incentivó que las empresas abordasen directamente la formación de sus trabajadores, pudiendo bonificar en sus contribuciones a la seguridad social los costes de dicha formación, fórmula que ha ido adquiriendo una mayor centralidad en el conjunto de la formación de personas ocupadas.

Por su parte, diversas normas han puesto el foco en una mayor integración y articulación de las distintas iniciativas en el ámbito de formación en los ámbitos educativo y laboral. La Ley Orgánica 5/2002 de las cualificaciones y de la formación profesional creó un Catálogo Nacional de Cualificaciones como referente común para toda la formación certificable, fuese esta impartida en formación inicial, formación de desempleados o formación permanente de ocupados, y estableció la creación de centros integrados de formación profesional, con todas estas ofertas, y de Centros de Referencia de carácter sectorial para el conjunto del sistema.

En el año 2020, se redistribuyen las competencias en materia de Formación Profesional para el Empleo entre el Ministerio de Trabajo y Economía Social y el Ministerio de Educación y Formación¹, atribuyendo a este último la competencia sobre toda la formación acreditable de certificados de profesionalidad, empezando a ejercerla a partir de 2021.

La Ley Orgánica 3/2022 de integración y ordenación de la Formación Profesional vino a modificar la Ley 5/2005, profundizando aún más en la integración de toda la formación certificable, vinculada al Catálogo Nacional que se renombra como Catálogo Nacional de Estándares de Competencia. Se pretende facilitar la programación de itinerarios formativos certificables mediante una oferta única y modular, dirigida tanto a estudiantes como a trabajadores y desempleados, que permita la formación y progresión a través de cinco grados que permitirían obtener una acreditación parcial o total de unidad de competencia, un Certificado de Profesionalidad o un Título de Formación Profesional. En el actual período de implantación de esta Ley, debemos recordar que los objetivos de la Ley 5/2002, en buena medida similares, chocaron en la práctica con limitaciones como la difícil adaptación permanente de cualquier formación “catalogada” a las necesidades de formación específicas y cambiantes del mercado, la complejidad organizativa para montar ofertas de itinerarios modulares que logren la participación de un número suficiente de alumnos en una oferta variable, flexible y viable, o las dificultades prácticas de integrar en estos itinerarios el reconocimiento de competencias adquiridas a través de la experiencia laboral o procesos formativos no formales, entre otras.

La Ley 3/2022 también intenta profundizar en la Formación dual, en la que se alterna la formación en el aula y en un puesto de trabajo real, y establece su obligatoriedad en los Grados C y D de formación. En esos casos, la Ley contempla un período de formación en la empresa que puede ser bien de carácter general, más próximo a los niveles de la anterior formación en centros de trabajo con entre un 25% y un 35% de prácticas, bien de carácter intensivo, como en las experiencias recientes de formación dual, con más de un 35% de prácticas y contrato de formación.

En desarrollo de la Ley 3/2022, la reciente aprobación del Real Decreto 659/2023, de 18 de julio, por el que se desarrolla la ordenación del Sistema de Formación Profesional, detalla la organización, modalidades, planificación y programación de las ofertas de formación, los distintos grados de acreditación y otra serie amplia de aspectos contemplados en la Ley, incluidos los referidos a la gobernanza.

En el ámbito laboral, por su parte, la Ley 30/2015 por la que se regula el Sistema de formación para el empleo en el ámbito laboral, había dado un paso que rompía la rígida barrera entre la formación de parados y ocupados, aunque manteniendo ofertas diferenciadas. La norma confirmó la unidad financiera del sistema compatible con una ejecución parcial por parte de las Comunidades. Consolidó la formación programada por las empresas como herramienta principal para abordar necesidades específicas y cambiantes del entorno productivo, no necesariamente

1 Como se recoge en el Real Decreto 499/2020, de 28 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Economía Social, y en el Real Decreto 498/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Educación y Formación Profesional.

constreñidas a un catálogo prefijado. La ley trajo, además, novedades muy significativas en la gobernanza y gestión del sistema, manteniendo un papel relevante de los agentes sociales y la negociación colectiva, pero más centrado en la gobernanza del sistema y la orientación de necesidades, mientras que la impartición se derivó directamente hacia las entidades de formación en un entorno de concurrencia entre proveedores acreditados.

La experiencia acumulada desde la aprobación de esta norma, los resultados de las evaluaciones realizadas tras la entrada en vigor de esta Ley, incluidos los planes anuales de evaluación de la formación para el empleo y, sobre todo, la todavía insuficiente extensión de la formación en un contexto de inejecución presupuestaria, apuntaban a algunas limitaciones del actual marco normativo que aconsejan su actualización. En este contexto, el gobierno había iniciado un proceso de diálogo social en el que se circularon varios borradores de Anteproyecto de una nueva Ley de Formación en el trabajo. El adelanto electoral de 2023, no obstante, interrumpió el proceso sin que hubiera podido aprobarse la norma.

Pese a ello, lo que sí se alcanzó a modificar fue la Ley de Empleo, a través de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, que reformaba el conjunto de las políticas activas del empleo. Esta norma considera el mantenimiento y la mejora de la empleabilidad como un derecho y establece una cartera de servicios que deben garantizarse. La norma aborda cuestiones relevantes para la gestión de las políticas activas, incluida la formación, contemplando la colaboración público-privada en un marco en el que, con independencia del carácter público o privado de cada entidad, se entiende que todas prestan servicios públicos, y flexibilizando los mecanismos financieros que se pueden utilizar en las acciones formativas.

LAS PROPUESTAS DE LA FUNDACIÓN CIFE ANTE UNA EVENTUAL REFORMA DE LA FORMACIÓN PARA EL EMPLEO

En este contexto de propuestas de una nueva Ley de formación para el empleo, la Fundación CIFE publicó una nota² en la que destacaba los siguientes planteamientos y recomendaciones que deberían considerarse ante una eventual reforma:

- ❑ Articular y alinear todas las políticas de formación, desarrolladas desde distintos ámbitos, designando un único responsable de la coordinación general en el establecimiento de objetivos de formación nacionales, alineados con los europeos, la información integral y la evaluación del progreso en su consecución, y la obligación de rendición de cuentas (por ejemplo, un órgano ejecutivo o agencia asociado al CGFP, con interlocución también a nivel universitario).
- ❑ Concentrar en un único órgano la coordinación de la inteligencia de los mejores datos sobre necesidades formativas (análisis estadístico de encuestas y registros, proyecciones, explotación de big-data y uso de inteligencia artificial) y articular un procedimiento para someter estos datos a discusión con los agentes sociales para la determinación de necesidades y prioridades en el ámbito correspondiente.
- ❑ Implicación de los agentes sociales en una gobernanza social efectiva, en la que aquellos más cercanos al mundo productivo participen, de manera informada, en la determinación de las necesidades y prioridades estratégicas.
- ❑ Superar la paradoja de una insuficiente participación en la formación de adultos en un país que no logra ejecutar sus presupuestos asignados a este fin. En este sentido, apro-

2 https://fundacioncife.org/wp-content/uploads/2023/07/InformeCIFE_PosibleReformaLeyFormacion.pdf

vechar los recursos para la formación procedentes de las cotizaciones sociales a este fin, acometiendo los cambios organizativos que permitan una plena ejecución presupuestaria. Derogar la posibilidad, establecida en el artículo 65 de la Ley de Empleo, de que los excedentes de estas cotizaciones se canalicen a otros fines, y contemplar que las cotizaciones por desempleo, también excedentarias, puedan llegar a financiar la formación de los desempleados y sectores/empresas en reestructuración.

- ❑ Situar el derecho a la formación en el centro de la norma y articular la cuenta individual de aprendizaje³ como elemento estructural del sistema, que permita a los trabajadores decidir cuándo y cómo ejercer efectivamente ese derecho, accediendo a cualquier acción formativa de su elección entre las ofertadas por aquellos proveedores acreditados.
- ❑ Desarrollar, en el marco de la cuenta individual, de una herramienta/app que ofrezca la información de todas las oportunidades de formación a disposición de los trabajadores y los distintos servicios de orientación de cada administración, que también deberían poder ser contactados a través de la herramienta.
- ❑ Favorecer y desarrollar elementos de flexibilidad en las oportunidades de formación en cuestiones como la modularización, configuración de itinerarios flexibles, microcredenciales, modalidades de formación presencial, aula virtual, teleformación o híbridas, contenidos formativos “a medida” o adaptaciones de formación acreditable en determinados supuestos, o la eliminación de restricciones por situación laboral, sector de actividad o forma jurídica de la empresa, entre otras.
- ❑ Profundizar en la flexibilidad y complementariedad de las distintas iniciativas y mecanismos de financiación, rompiendo una lógica de la subvención al centro de formación que ha desplazado el foco de las administraciones hacia el control y justificación del gasto, frente a los verdaderos objetivos de extensión, innovación y calidad de la formación. En este contexto, con independencia de promover la cuenta individual, mantener una variedad de iniciativas y ofertas para cubrir determinados supuestos, y habilitar fórmulas diversas para su financiación.
- ❑ Revisar el mecanismo de bonificaciones para las empresas más pequeñas, de un lado, incentivando y haciendo más sencilla y segura su participación y, del otro, facilitando su agrupación o que puedan ser apoyadas por entidades de servicios formativos, inscritas en un registro de ámbito nacional y con libertad de elección.
- ❑ Garantizar procesos simples e integrados de evaluación, que seleccione indicadores significativos y no fragmente las acciones en función del Ministerio o Administración territorial a cargo. En este contexto, asegurar por Ley el cruce de los registros de seguridad social que permita una evaluación contrafactual del impacto de todas las acciones formativas y de programas de empleo.
- ❑ Profundizar en la formación dual, con alternancia entre centro de formación y empresa. Monitorizar la implementación de la formación dual general (en el ámbito educativo) y promover más acciones duales en el ámbito de la formación de trabajadores y desempleados.
- ❑ Revisar, a la luz de la experiencia en otros países de nuestro entorno, la adecuación de los contratos de formación en alternancia a las necesidades de formación e inserción de los jóvenes.

3 En línea con la Recomendación del Consejo de la UE 2022/C 243/03

- Fomentar la colaboración público-privada a distintos niveles. Con las empresas en cuanto a cuestiones como la identificación de necesidades, identificación de cambios tecnológicos, cooperación sectorial, realización de prácticas, etc. Con las entidades colaboradoras de formación, estableciendo un espacio de diálogo permanente con el foco puesto en la mejora, innovación y calidad del sistema.

EL PLAN DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA

Como recordábamos en el informe anterior, la reacción a la situación pandémica de COVID 19 y al impacto económico y social del consecuente confinamiento, supuso el mayor esfuerzo expansivo en Europa desde la posguerra mundial, con el objetivo de salvaguardar la actividad y el empleo promoviendo una recuperación rápida. El conjunto de reformas y políticas públicas, también las del ámbito de la formación, se viene enmarcando en este contexto. Concretamente, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia que el Gobierno de España presentó a la Unión Europea, cuya adenda para la segunda fase del plan fue aprobada por la Comisión Europea en octubre de 2023⁴, que debería permitir movilizar la totalidad de recursos asignados a España de los fondos *Next Generation EU*. El plan dedica la palanca VII a la educación, la formación continua y el desarrollo de capacidades y el componente 20 plantea un Plan Estratégico de Impulso a la Formación Profesional⁵, mientras que el componente 19 apunta las líneas del Plan Nacional de Competencias Digitales, que supone a su vez uno de los principales planes de la agenda digital del gobierno.

Dentro del Plan Estratégico se comprometen como reformas, la ya aprobada Ley Orgánica 2/2022, de ordenación e integración de la Formación Profesional, y un Plan de modernización de la Formación Profesional, que cuente con una colaboración público-privada y prevé la creación de 50 titulaciones nuevas hasta 2024 (anteriormente indicaba 60 hasta 2023). Se mantiene el compromiso de inversiones en cuatro ámbitos. En primer lugar, en acciones certificables de recualificación y perfeccionamiento (*reskilling* y *upskilling*) dirigidas a la población activa, que incluye el reconocimiento y acreditación de las competencias adquiridas en la experiencia, la configuración de una oferta modular digital para ocupados, la creación de "Aulas Mentor" en municipios con menor acceso, y la oferta modular para ocupados y desempleados, con énfasis en la formación en competencias emergentes. Un segundo bloque de inversión se refiere a la transformación digital de la Formación Profesional, para acompañar la digitalización aplicada a cada sector productivo. Incluye la formación digital y verde de los docentes de FP, la conversión de aulas en espacios de tecnología aplicada, la creación de aulas de emprendimiento en centros públicos, y la creación de una red de 50 centros educativos de excelencia. El último bloque de inversión, también en la FP del ámbito educativo, se centra en la innovación e internacionalización de la Formación Profesional, incluyendo 200.000 nuevas plazas de Formación Profesional para atender la creciente demanda, objetivo que posiblemente se alcance antes de los cuatro años previstos, el desarrollo de proyectos de innovación y transferencia del conocimiento mediante asociaciones entre empresas, centros de Formación Profesional y otras instituciones, y la transformación de ciclos formativos de grado medio y grado superior en ciclos de oferta bilingüe. El desarrollo de estos planes se viene complementando con las decisiones posteriores de desarrollo e inversión.

Por su parte, el Plan Nacional de Competencias Digitales incluye las siguientes inversiones: en primer lugar, en competencias digitales transversales, con el desarrollo de una red de centros

4 <https://planderecuperacion.gob.es/noticias/comision-europea-aprueba-adenda-plan-recuperacion-espana-prtr>
https://planderecuperacion.gob.es/sites/default/files/2023-10/02102023_adenda_plan_recuperacion_documento_completo.pdf

5 <https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/05052021-Componente20.pdf>

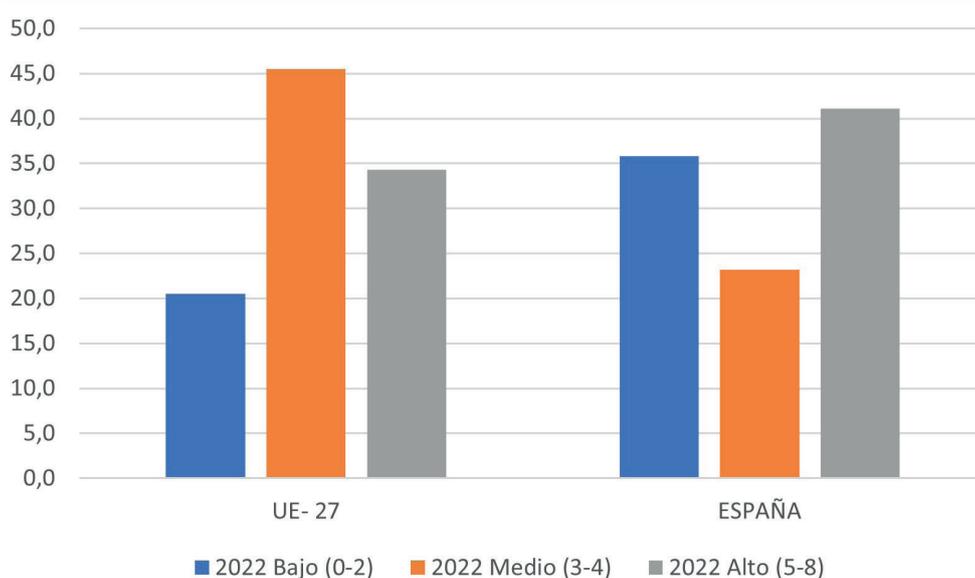
de apoyo a la formación digital, acciones de inclusión digital como campañas o el Plan Digital de enseñanza y difusión del español en el exterior, acciones de capacitación para la ciudadanía digital y la capacitación digital de las mujeres y de vocaciones científico-tecnológicas. En segundo lugar, en la Transformación Digital de la Educación, que incluye el Plan de Digitalización y Competencias Digitales del Sistema Educativo, incluyendo la dotación de portátiles, la instalación y mantenimiento de sistemas en centros educativos, y el Plan de Formación Profesional Digital, con foco en el desarrollo de espacios formativos en competencias digitales y en la acreditación de competencias digitales adquiridas a través de la experiencia. En tercer lugar, en las competencias digitales para el empleo, incluyendo acciones de cualificación y recualificación dirigidas a personas empleadas y desempleadas, un programa de capacitación Digital de las Administraciones públicas, y un programa para la transformación digital y formación en competencias digitales para pymes. En cuarto lugar, los profesionales digitales, incluyendo la adaptación de la oferta formativa de formación profesional y el diseño de nuevas especialidades en áreas como la ciberseguridad, así como la creación de Recursos Educativos Abiertos para la enseñanza con medios digitales.

2. LA EXTENSIÓN DE LA FORMACIÓN EN ESPAÑA

EL PUNTO DE PARTIDA

Para realizar un análisis correcto del alcance y necesidades de formación en nuestro país, es preciso considerar cuál era y es nuestro punto de partida. Como señalábamos en más detalle en el informe anterior, dos elementos saltan inmediatamente a la vista al analizar la estructura de los niveles formativos de la población española. De un lado, el mayor porcentaje de población con un bajo nivel formativo en nuestro país. Del otro, la distribución polarizada entre los niveles formativos más bajos y los más altos, donde tenemos cifras muy elevadas, pero con un escaso peso en los niveles medios, en comparación con la estructura más equilibrada que existe en el conjunto de la Unión Europea.

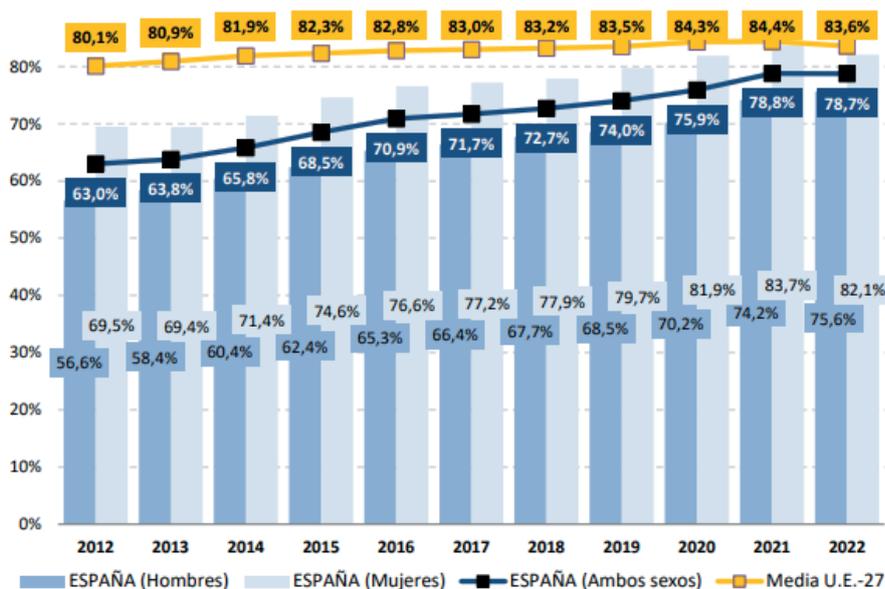
Gráfico 1. Población 25 a 64 por nivel de formación 2022



Fuente: Eurostat, LFS. Niveles educativos referidos a la clasificación internacional ISCED

En cualquier caso, aunque se trata de una estructura desequilibrada, debemos reconocer el notable avance en los niveles formativos producido a lo largo de décadas, que ha permitido una cierta convergencia con la Unión Europea. Esta convergencia es visible sobre todo en la evolución de los niveles intermedios si nos fijamos en las generaciones más jóvenes.

Gráfico 2. Población de 20-24 que ha alcanzado al menos la Secundaria superior



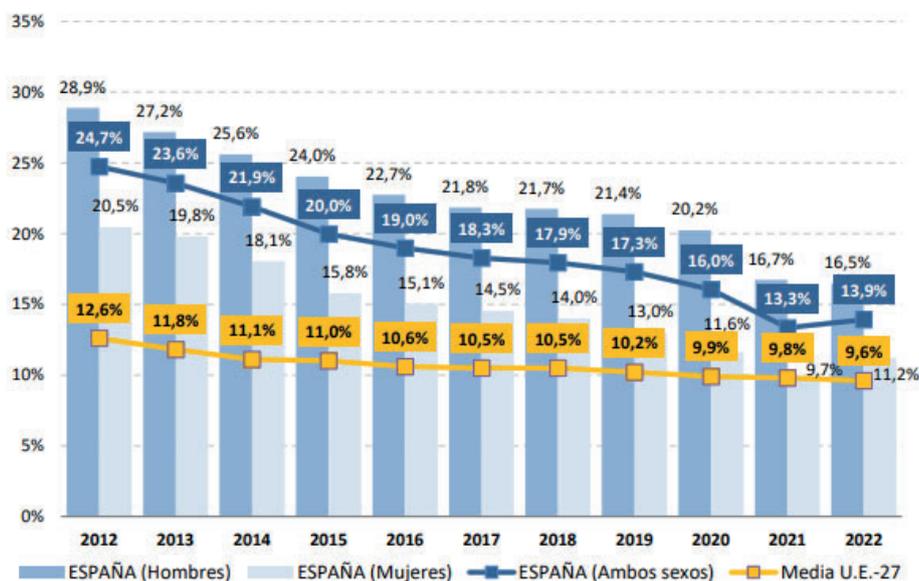
Fuente: Fuente: Ministerio de Educación y FP / EPA

El mayor problema para avanzar más en la convergencia con Europa sigue siendo el elevado abandono temprano de la educación⁶, que venía siendo uno de los lastres más importantes del sistema educativo en España, al duplicar la tasa europea a principio de la década 2010-2020. Se trata de una población que, como decíamos en el informe anterior, no solo empieza su andadura laboral desde la desventaja de un bajo nivel de formación, sino que tiende a perpetuar esa desventaja con trayectorias laborales más precarias y menor formación permanente durante el resto de su vida laboral.

La siguiente gráfica muestra una mejora todavía incompleta, pero con un fuerte proceso de convergencia hacia la media europea de abandono temprano hasta 2021. El dato de 2022, no obstante, sorprende al romper la tendencia de mejora y reducción de nuestro diferencial con Europa.

6 Porcentaje de jóvenes que dejan los estudios sin alcanzar los objetivos de la segunda etapa de secundaria (Bachillerato o Ciclos de grado medio).

Gráfico 3. Evolución del Abandono educativo temprano



Fuente: Ministerio de Educación y FP / EPA

Hay que recordar que la estrategia europea de educación y formación 2020 había marcado el objetivo de reducir la tasa de abandono temprano hasta el 10% en 2020, un objetivo prácticamente cumplido para el conjunto de la UE ya desde 2020, pero todavía no alcanzado por España. La estrategia europea 2030⁷, aprobada en 2021, mantiene el abandono temprano de la escolaridad entre sus indicadores principales, fijando ahora el objetivo de situarla por debajo del 9% para 2030, cifra quizás más alcanzable.

Un segundo indicador europeo, que complementa la información sobre el bajo nivel educativo, es el referido a los llamados NEETs en la jerga europea ("ninis" coloquialmente en nuestro país), jóvenes de 15 a 29 años que ni estudian ni trabajan. El porcentaje de jóvenes fuera de empleo, educación y formación se ha reducido pero sigue siendo elevado en España, situándose en 2022 todavía en un 12,7%, mostrándonos la dimensión de un grupo de jóvenes con niveles bajos formativos que, pese a no tener trabajo, no realizan ninguna actividad formativa.

En todo caso, y pese a cierta convergencia a la media europea, la estructura de nuestra población sigue polarizada en los extremos de baja y alta cualificación, que implica un desajuste entre la oferta y demanda de cualificaciones y competencias en el mercado laboral presente y futuro. Desajustes que se producen en los niveles de cualificación, con porcentajes importantes de personas sobrecualificadas o infracualificadas respecto a lo requerido en su trabajo. Desajustes a los que hay que añadir también los que se producen respecto a los ámbitos de especialización, con una escasez o exceso de personas en determinados sectores y ocupaciones, como ejemplifican las carencias de profesionales en los ámbitos científicos, técnicos, de ingeniería o matemáticas, en las tecnologías de la información y comunicación, en el sector de la salud, así como en otros niveles en los ámbitos como la construcción, el transporte o la hostelería. Y finalmente, también desajustes territoriales, entre la oferta y demanda existente en las distintas zonas geográficas.

⁷ Resolución del Consejo, de 19 de Febrero de 2021, sobre un marco estratégico de cooperación europea en educación y formación para un área europea de educación y más allá (2021-2030).

Por otro lado, los recientes resultados del Informe PISA 2022 nos muestran nuestros peores resultados, quizás por los efectos de la gestión escolar durante la pandemia, en competencias básicas de comprensión lectora, matemática y ciencias, aunque es cierto que nos situamos más cerca de la media europea y de la OCDE. Aún menos alentadores son los últimos resultados disponibles de las pruebas PIACC, que evalúan competencias similares de la población de adultos, aunque seguimos pendientes de la nueva edición en curso. En todo caso, ambas evaluaciones internacionales, coordinadas por la OCDE, muestran importantes lagunas en aquellas capacidades que son la base necesaria para aprendizajes posteriores.

A estas competencias básicas habría que añadir todas aquellas identificadas por las empresas. De acuerdo con la encuesta de formación profesional para el empleo en las empresas (EFPEE-2020), las principales carencias señaladas por las empresas españolas son las competencias de trabajo en equipo, seguidas de las de gestión, trato con el cliente, y las competencias técnicas específicas de cada trabajo.

En definitiva, todas estas carencias y desequilibrios no hacen sino resaltar aún más las necesidades de formación en el caso de España y la importancia de avanzar en políticas que logren extender la formación de una manera más amplia.

PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN EN FORMACIÓN PERMANENTE

El volumen o intensidad de la formación continua o permanente puede estimarse desde distintas perspectivas.

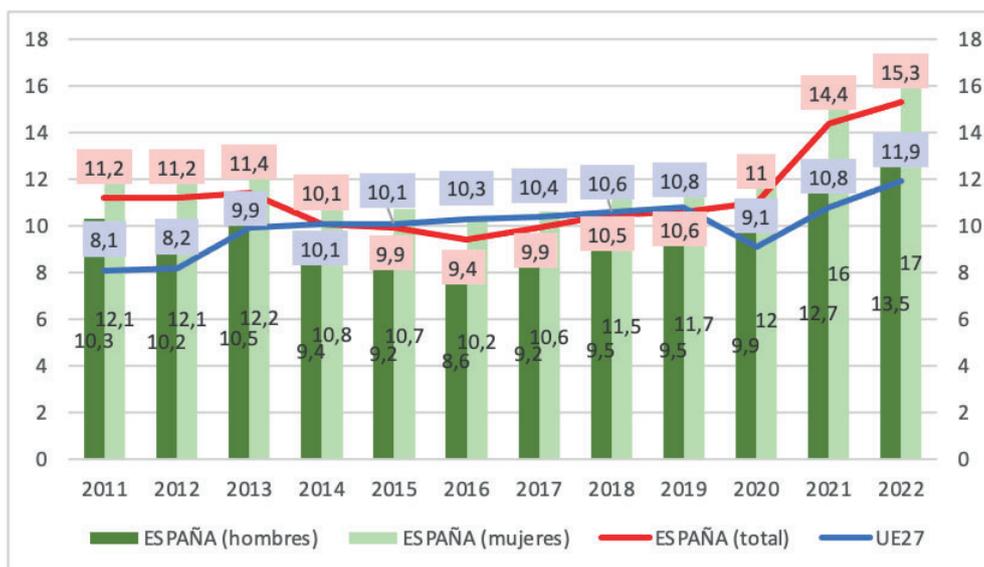
Los datos de carácter representativo, que incluyen formación con y sin financiación pública, proceden de encuestas. Cabe destacar, de un lado, el porcentaje de población en edad de trabajar que participa en acciones formativas. Del otro, los porcentajes de empresas que organizan formación y de empleados que participan en estas acciones formativas, que analizaremos en el epígrafe siguiente.

Respecto a la formación subvencionada o bonificada, aunque no representa el total de formación en nuestro país, contamos también con datos complementarios de carácter administrativo, fundamentalmente a través de las estadísticas que difunde FUNDAE en lo que se refiere a ocupados y los datos publicados por el Ministerio de Trabajo y Economía Social tanto para ocupados como para desempleados.

A lo largo de la última década la participación en formación permanente en España se ha venido situando en cifras próximas o por encima de las de la Unión Europea-27. El indicador más utilizado hasta la fecha es el porcentaje de personas de 25-64 años que ha seguido algún tipo de formación en las últimas cuatro semanas⁸. En 2022, este porcentaje de participación en la formación subió casi un punto respecto a 2021, consolidando la tendencia creciente de los últimos años.

8 Indicador recogido por la Encuesta de Población Activa, EPA, en nuestro país (LFS, en datos Eurostat).

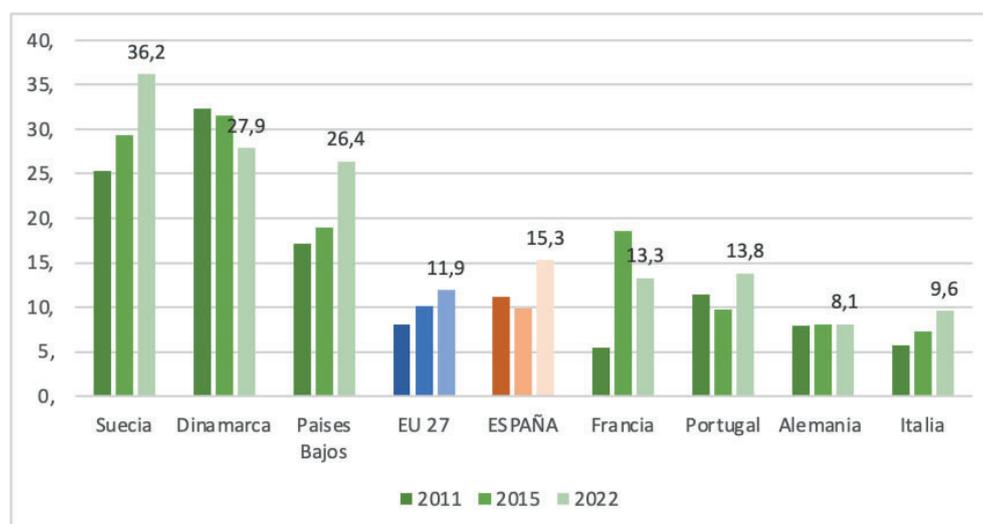
Gráfico 4. Población de 25-64 que participa en formación en las últimas 4 semanas (%)



Fuente: Eurostat/LFS, vía Ministerio de Educación y Formación Profesional / EPA. Gráfico elaboración propia. Ruptura de series año 2014 (CINED 2014), 2013 (CINE 2011)

Con estos datos, nuestra tasa de participación se mantiene más de tres puntos por encima de la media europea, situándonos en una honrosa novena posición entre los estados miembros. Pese a ello, España se sigue encontrando todavía a gran distancia de los países con mejores resultados, como Suecia o Dinamarca, que alcanzaron en 2022 un 36,2% y un 27,9% respectivamente. De hecho, la brecha con estos países se ensanchó desde el año anterior, situándose en más de 20 puntos porcentuales.

Gráfico 5. Participación en formación en las últimas 4 semanas (en % población 25-64)



Fuente: Eurostat, LFS. Gráfico elaboración propia.

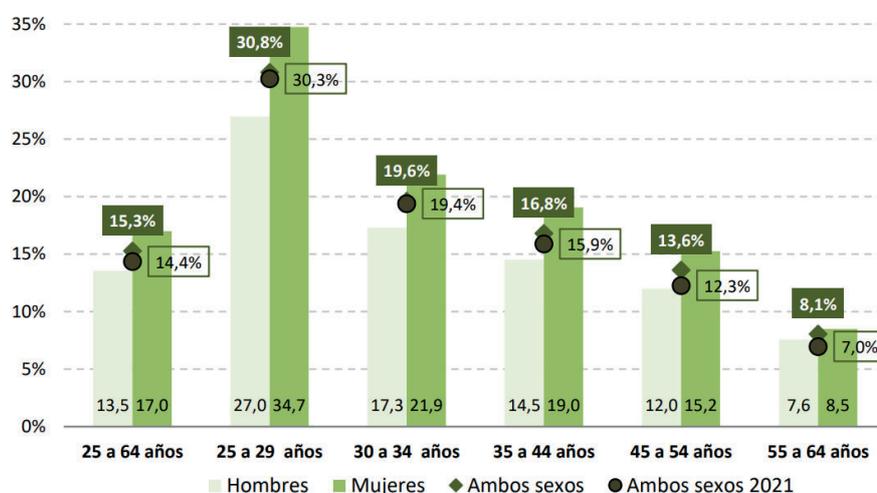
Aunque el indicador de participación en formación en las últimas cuatro semanas ha sido, por su disponibilidad, el más utilizado hasta ahora, la Unión Europea considera más adecuado tomar

una referencia temporal más amplia y medir la participación en el último año. Esta es la referencia utilizada en el Pilar Europeo de Derechos Sociales⁹ y en el Plan de acción para su implementación, que fijan el objetivo europeo para 2030 de que al menos un 60% de adultos participen en formación anualmente. La Agenda de Competencias estableció un objetivo intermedio del 50% para 2025, cifra que se ajustó al 47% en la estrategia de educación y formación 2021-2030¹⁰.

Recientemente se han publicado los datos del Encuesta de Población de Adultos de 2022, que elevaron el porcentaje de adultos que había participado en educación y formación en los últimos 12 meses hasta el 49,2% (desde el 43,4% registrado en 2016). Siendo este un dato positivo, que nos sitúa 2,6 puntos por encima de la media de la UE, no nos sirve de referencia para monitorizar el progreso hacia los objetivos europeos del 47% para 2025 y 60% para 2030. El indicador a utilizar, basado en los criterios más restrictivos de la Encuesta europea de fuerza laboral (LFS, EPA en España), situaba de hecho la participación de adultos en formación en 2016, año fijado como línea base, en el 30,4%, es decir 13 puntos menos que la Encuesta de educación de adultos. Hay que esperar, por tanto, a la próxima publicación del nuevo indicador que ofrecerá la LFS/EPA cada dos años para conocer el progreso hacia los objetivos europeos.

En cuanto a la tipología de los participantes de formación, hay que apuntar que la participación en formación permanente sigue siendo sistemáticamente superior en las mujeres, en los grupos de edad más jóvenes, aunque los de más edad han aumentado más su participación respecto a 2021, y en las personas con nivel de formación más elevado.

Gráfico 6. Participación en educación y formación por edad 2022

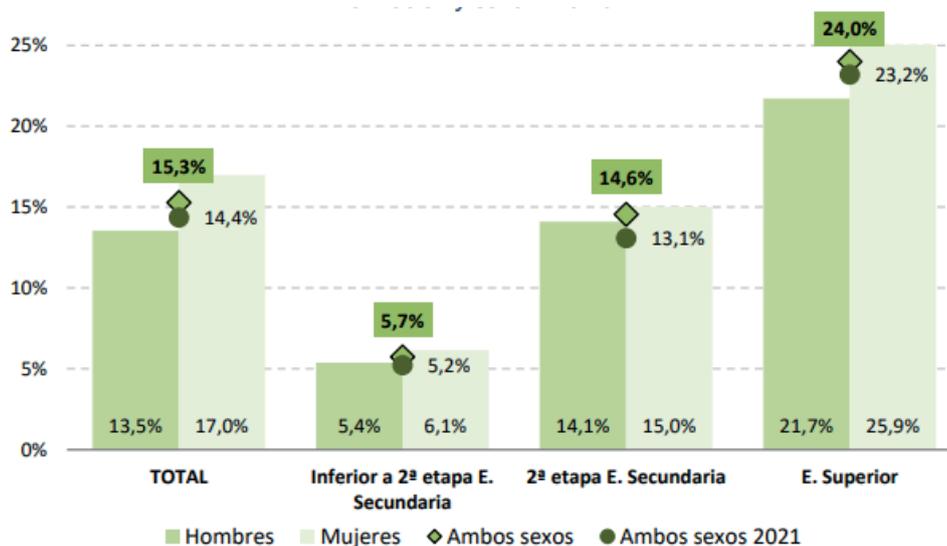


Fuente: Ministerio de Educación y Formación Profesional / datos EPA

9 El Pilar Europeo de Derechos sociales se aprobó en la Cumbre de jefes de estado y de gobierno celebrada en Gotemburgo en 2017. Con posterioridad, se aprobó un plan de acción para la implementación de dicho pilar. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights_en

10 La Agenda de Competencias presentada por la Comisión en 2020 estableció el objetivo del 50% para 2025, pero la resolución del Consejo que adopta el Marco estratégico de cooperación en educación y formación 2021-2030 ajustó el objetivo al 47%, dejando pendiente otra posible revisión dado que el indicador está en proceso de modificación metodológica al introducirse en la EPA/LFS desde 2022.

Gráfico 7. Participación en educación y formación por nivel de formación 2022



Fuente: Fuente: Ministerio de Educación y Formación Profesional / datos EPA

Estos datos siguen apuntando a la importancia de fomentar la formación de los colectivos que menos participan (varones, de mayor edad, y de menor nivel formativo). Se trata de un objetivo difícil ya que, además del imprescindible aumento de las oportunidades de formación, es preciso incidir en una mayor motivación para participar en actividades formativas.

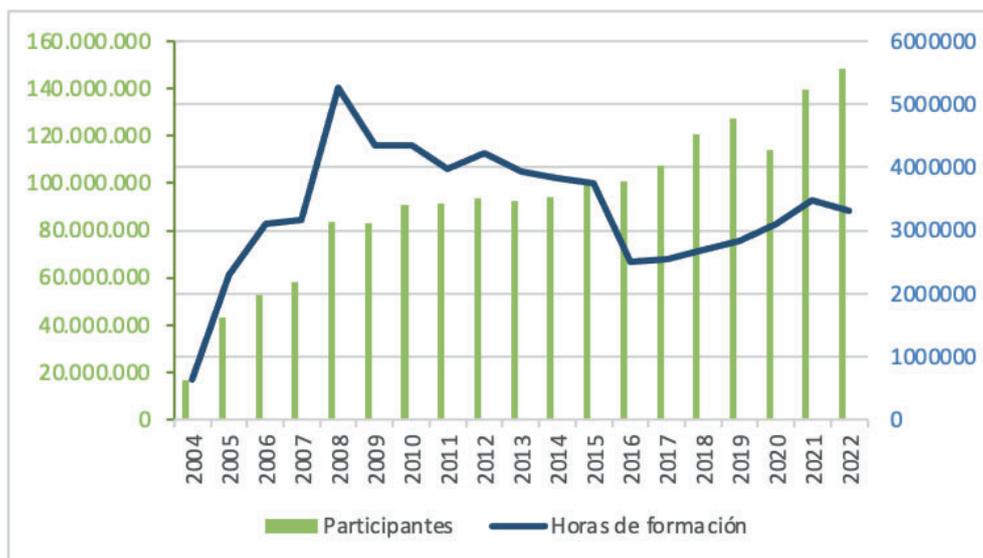
VOLUMEN DE FORMACIÓN, CON FINANCIACIÓN PÚBLICA, DE POBLACIÓN TRABAJADORA

Limitándonos a la formación de personas ocupadas que realizan acciones de formación con financiación pública, bonificada o subvencionada, los registros administrativos de FUNDAE muestran también un aumento constante en el número de participantes, con excepción de 2020 marcado por la pandemia y el confinamiento, alcanzándose en 2022 un nuevo récord, con 5.556.970 participantes.

La inmensa mayoría, casi un 96%, fueron empleados que participaron en acciones formativas programadas por sus empresas, cofinanciadas a través de la bonificación de sus contribuciones sociales, mientras que el resto corresponde a participantes en las ofertas de formación de la Administración gestionadas mediante convocatorias públicas de subvenciones dirigidas a entidades de formación.

El aumento continuo de participantes contrasta con un descenso en la duración de horas de formación entre 2008 y 2016, que había repuntado en cierta medida desde entonces hasta los 93 millones de horas en 2021, pero que vuelve a descender en 2022, con poco más de 88 millones de horas. El creciente peso de las acciones formativas de demanda de las empresas que, de media, tiene duraciones inferiores, es precisamente el principal factor que está detrás tanto del aumento de participantes como de la caída en el número de horas. De hecho, aunque la formación de demanda supone casi el 96% de participantes, como señalábamos, en número de horas de formación supuso un porcentaje más bajo, el 81%.

Gráfico 8. Participantes y horas de formación bonificada y subvencionada



Fuente FUNDAE, gráfico elaboración propia.

Debemos recordar, de nuevo, que las cifras de los registros de Fundae no son comparables a las obtenidas a través de encuestas por muchos motivos, incluyendo que hay personas que participan en formación que no recibe financiación pública, que las referencias temporales son distintas (un año o cuatro semanas), o que un mismo trabajador que participa en varias acciones se contabiliza en los registros administrativos de formación para el empleo, pero no en las encuestas, como varios participantes, entre otras razones.

Además, las cifras administrativas de Fundae tampoco incluyen la totalidad de acciones formativas que sí se financian con fondos públicos. En concreto, no se incluyen las acciones de formación acreditable dirigida a ocupados y desempleados, los programas de formación dirigidos prioritariamente a desempleados, los programas de empleo-formación, la formación inherente a los contratos formativos, la formación de los empleados públicos, la de las personas privadas de libertad, y un número relevante de personal de tropa y marinería que se forma en el ejército. Tampoco la formación de adultos en el sistema educativo.

EMPRESAS QUE REALIZAN FORMACIÓN

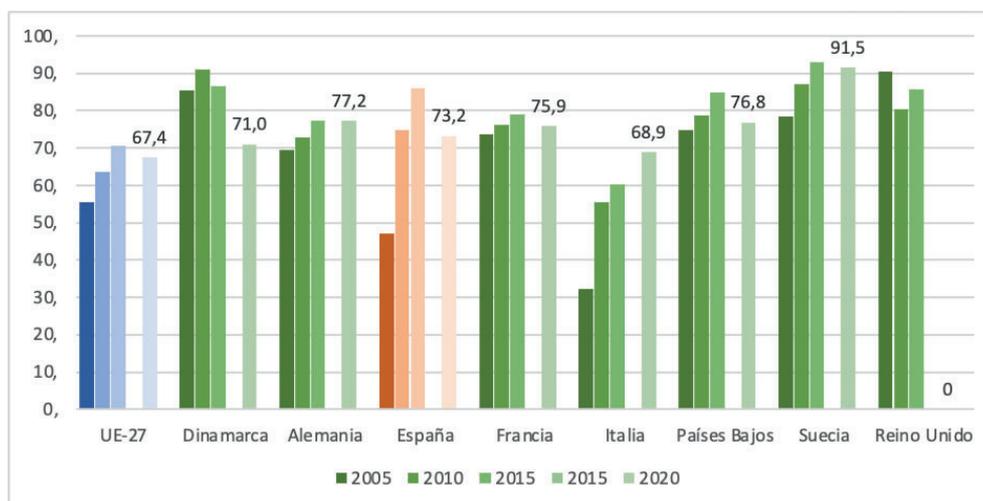
Desde el informe anterior, se han conocido los resultados de la última Encuesta europea de Formación Continua (CVTS) 2020¹¹. Estos datos muestran una caída del porcentaje de empresas que realizan algún tipo de formación, invirtiéndose la tendencia creciente anterior, tanto en España como en el conjunto de la Unión Europea, pero es más que probable que la caída sea consecuencia del impacto de la pandemia y las medidas de confinamiento y no refleje un cambio más estructural.

En el caso de España, el porcentaje de empresas formadoras (con 10 o más empleados) tiene una caída más intensa que en el conjunto de Europa, reduciéndose desde el 86% registrado en 2015 al 73,2%. El descenso, de más de 10 puntos, nos sitúa por debajo de las cifras de 2010,

11 La Encuesta de Formación Continua de Eurostat (CVTS), cuyo equivalente español es la Encuesta de formación profesional para el empleo en las empresas (EFPEE), se realiza cada 5 años. La última edición se realizó en 2021 con datos referidos a 2020. La CVTS ofrece datos de empresas de 10 o más empleados, y su versión española (EFPEE) incluye también las empresas a partir de los 5 empleados.

a diferencia del conjunto de la UE que se mantiene por encima de los registros de ese año. De este modo, los 16 puntos en que aventajaban nuestras empresas a la media europea en 2010, quedan reducidos a menos de 6 puntos.

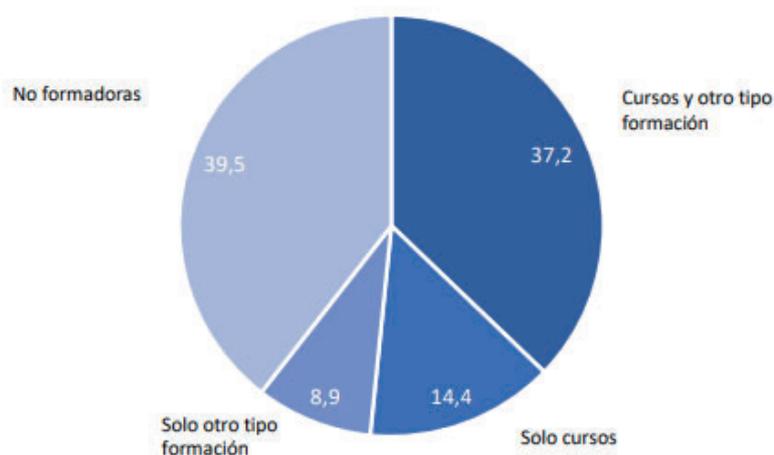
Gráfico 9. Porcentaje de empresas formadoras de 10 o más empleados 2005-2020



Fuente: Eurostat CVTS. Gráfico Elaboración propia

La versión española de esta encuesta (denominada Encuesta de formación profesional para el empleo en empresas -EFPEE), incorpora además a las empresas de 5 a 9 trabajadores. Con estos parámetros, el descenso de las empresas formadoras en nuestro país sería del 77,3% registrado en 2015 al 60,5% de 2020, incluyendo tanto cursos como otras acciones formativas. O, dicho de otro modo, prácticamente un 40% de las empresas de 5 o más empleados no realizaron ninguna actividad formativa.

Gráfico 10 . Empresas de 5 o más trabajadores según su relación con la formación



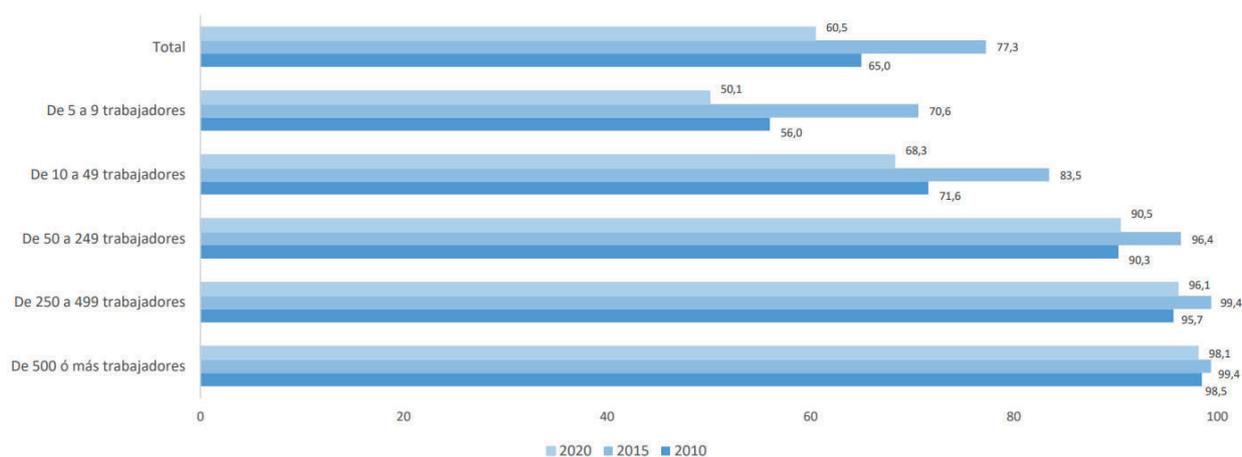
Fuente: MTES. EFPEE 2020. Datos en porcentaje respecto al total de empresas

La pauta de una mayor participación en formación a mayor tamaño de empresa se mantiene, persistiendo una brecha de casi 30 puntos entre las empresas formadoras grandes (de 250 o más empleados) y las de menor tamaño (entre 10 y 49). Hay que destacar, sin embargo, que siendo este un patrón común en el conjunto de la Unión Europea, no se trata de algo irremedia-

ble que no pueda, al menos, ser atenuado. Así, en países como Alemania, esa diferencia se reduce a unos 20 puntos, en Suecia a menos de 10, y en el caso de Letonia la distancia es mínima, de apenas un punto y medio.

El tamaño también fue un factor diferencial en el descenso del número de empresas formadoras durante el atípico 2020. De hecho, mientras la reducción resulta anecdótica entre las empresas más grandes, la caída de empresas formadoras puede atribuirse casi en su totalidad a las que contaban con menor número de empleados.

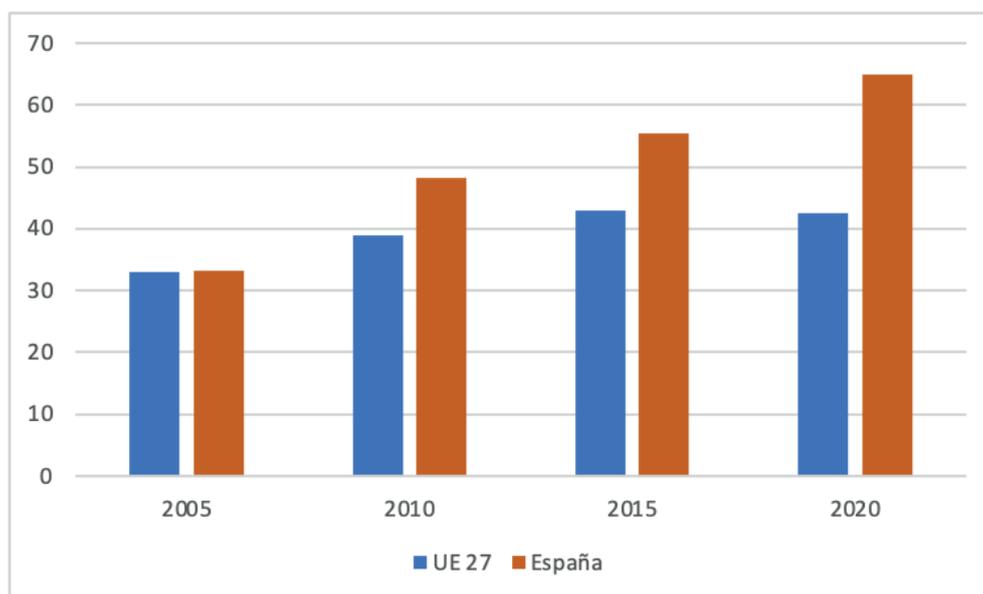
Gráfico 11. Empresas formadoras por tamaño de empresa 2020, 2015, 2010



Fuente: EFPEE, MITES. Datos en % respecto al total de empresas en cada categoría. El total se refiere a empresas a partir de 5 trabajadores

En otro orden de cosas, uno de los datos más positivos que ofrece la encuesta de formación continua es la cifra de empleados formados en estas empresas. En 2020 se formaron 5,5 millones de personas, es decir el 65% de los trabajadores de empresas con 10 o más trabajadores. España fue, de hecho, uno de los pocos países europeos que incrementó este indicador, continuando la buena evolución anterior y situándonos 20 puntos por encima de la media europea. Se trata del segundo porcentaje mayor de empleados formados en la UE, solo por detrás de la república Checa. Es un dato más que positivo que, si acaso, solo cabría matizar con el hecho de que en nuestro país también se redujo más volumen total de empleo en tiempos de pandemia.

Gráfico 12. % de empleados de empresas con 10 o más trabajadores que participan en cursos



Fuente: Eurostat CVTS. Gráfico elaboración propia

En cuanto a la duración o intensidad de las acciones formativas abordadas por las empresas, el número de horas de formación durante tiempo de trabajo, que había venido aumentando, sufrió una caída fuerte en 2020. Esto podría deberse a las atípicas circunstancias durante la pandemia, con un descenso importante de horas de trabajo y un posible aumento de la formación realizada fuera de ese horario laboral. En cualquier caso, las cifras españolas contrastan con una situación mucho más estable en el conjunto de la Unión Europea, utilizando los indicadores comparados disponibles.

Tabla 1. Número de horas en cursos en horario de trabajo (por empleado)

	2005	2010	2015	2020
ESPAÑA	8,5	9,9	11,4	5,5
UNIÓN EUROPEA	9,3	9,9	10,1	9,6

Fuente: CVTS. Eurostat. Horas dedicadas a cursos durante el tiempo de trabajo porx empleado

Tabla 2. Número de horas en cursos en horario de trabajo (por 1000 horas trabajadas)

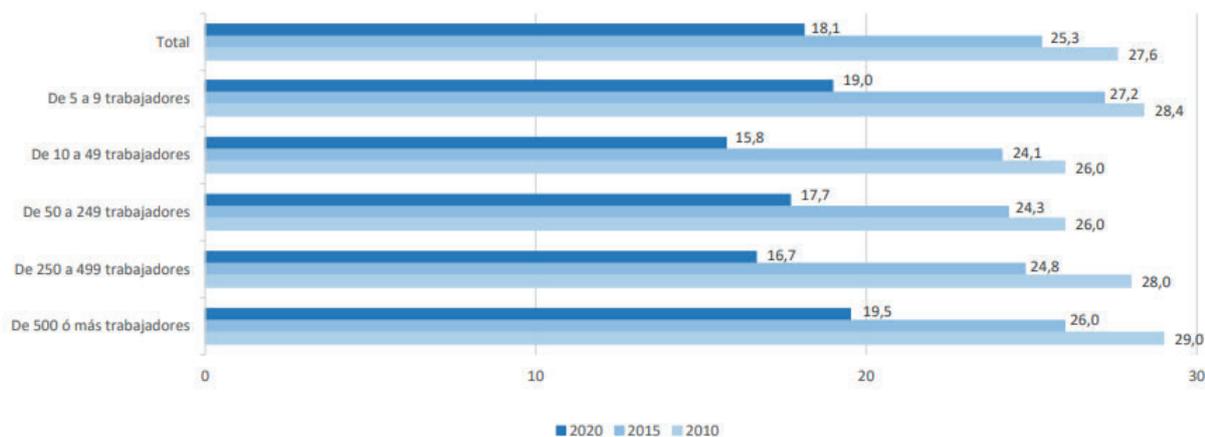
	2005	2010	2015	2020
ESPAÑA	5.2	6.0	7.2	2.5
UNIÓN EUROPEA	5.8	6.1	6.4	6.1

Fuente: CVTS. Eurostat. Horas dedicadas a la formación durante el tiempo de trabajo porx 1000 horas trabajadas

Los datos de la Encuesta española pueden darnos una visión más precisa, aunque no comparada, al incluir empresas de más de 5 trabajadores y contabilizar horas de formación tanto dentro como fuera del horario laboral. Utilizando esta fuente, la media de horas por participante en

2020 subiría hasta las 18,1 horas, pero se confirma en cualquier caso la tendencia de reducción respecto a las 27,6 horas en 2010 y 25,3 en 2015.

Gráfico 13. Media de horas de cursos por participante, por tamaño de empresa



Fuente: MITES. EFPEE 2020

Por su parte, las cifras de duración que proceden de los registros administrativos de Fundae, aunque no son comparables y que se refieren solo a la formación bonificada, coinciden en esta evolución a la baja, si bien en el caso de la formación bonificada, esta tendencia podría deberse además a otros condicionantes del propio sistema de financiación, como analizaremos más adelante, en el apartado de formación para el empleo.

3. LAS MODALIDADES DE FORMACIÓN PROFESIONAL

LA FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO

Como recordábamos en el informe anterior, el impulso a la formación de la población activa en nuestro país deriva todavía, de un lado, de las bases establecidas a partir del Plan FIP en los 80 respecto a la formación ocupacional de las personas en desempleo, y del otro, de los sucesivos Acuerdos Nacionales de Formación suscritos en el ámbito del Diálogo Social desde los 90 en lo referido a la formación de trabajadores en activo. En términos generales, los primeros acuerdos de formación reflejan ya las bases del sistema actual con una cierta aspiración de integración de las distintas modalidades o subsistemas de formación (inicial, continua, y ocupacional) y un anclaje en el diálogo social y la negociación colectiva. Vinculación que se mantiene, por ejemplo, a través de las más de 80 comisiones paritarias sectoriales, y de la participación de las organizaciones más representativas en la gobernanza del sistema.

Además, la formación sigue siendo materia habitual de negociación colectiva sectorial y de empresa. En 2021¹², cerca del 40% de Convenios, que afectaban a más del 40% de los trabajadores, tuvo alguna cláusula en materia de formación, aunque es cierto que estas cláusulas en muchos casos añaden poco a lo ya establecido por norma o en los acuerdos de diálogo social de ámbito más amplio.

12 Últimos datos disponibles en el Anuario estadístico del MTES correspondientes a 2021 (datos provisionales)

Tabla 2. Convenios con cláusulas de formación, y número de trabajadores afectados 2021

CLÁUSULAS	CONVENIOS	%	TRABAJADORES	%
FORMACIÓN PROFESIONAL	518	37,35	2000067	43,20
Cursos	407	29,34	1319245	28,50
Permisos	340	24,51	1312581	28,35
Vinculado a movilidad o promoción	115	8,29	287921	6,22
PARTICIPACIÓN REPRESENTACIÓN DE LOS TRABAJADORES	353	25,45	1746531	37,73
ADAPTACIÓN A SISTEMA N. CUALIFICACIONES	66	4,76	920370	19,88

Fuente: Estadísticas de Convenios Colectivos de trabajo. Anuario estadístico del MITES

A la espera de su actualización, el marco normativo que establece la arquitectura básica del sistema sigue siendo la Ley 30/2015 por la que se regula el Sistema de formación para el empleo, con algunas actualizaciones aprobadas en estos años, incluidos los cambios más recientes en el ámbito de las políticas activas de empleo incorporados en la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, pendientes de ser complementados con una reforma más completa de la Ley 30/2015.

Las principales iniciativas de formación financiadas con la contribución a la seguridad social que aportan empresas y trabajadores, con carácter finalista, para formación, y sin entrar en las cuestiones ligadas a la formación certificable que se abordan en otro apartado, siguen siendo:

- La formación de las empresas a sus trabajadores, incentivada a través de la posibilidad de bonificación en sus contribuciones sociales para cubrir parte de los costes de la formación.
- La oferta formativa organizada por las Administraciones dirigida prioritariamente a trabajadores en activo canalizada a través de convocatorias, estatales o autonómicas, de subvenciones a entidades formativas.
- La oferta formativa dirigida prioritariamente a trabajadores desempleados, canalizada fundamentalmente a través de convocatorias de subvenciones a entidades formativas publicadas por las Administraciones Autonómicas.
- Los Permisos Individuales de formación que pueden disfrutar trabajadores en activo para cursar formación conducente a un título o acreditación oficial.

Debe recordarse que, en el marco amplio de la formación para el empleo, cabe también incluir en la formación profesional para el empleo otras iniciativas, en concreto:

- Los programas de empleo y formación para desempleados (como las escuelas-taller, casas de oficio, talleres de empleo y programas análogos).
- La formación inherente a los contratos de formación.

- ❑ La formación de personas privadas de libertad.
- ❑ La formación del personal de tropa y marinería del ejército.
- ❑ La formación de empleados públicos, gestionada por el Instituto Nacional de Administraciones Públicas (INAP).

Por otro lado, hay que recordar que la Ley 30/2015, en su artículo 21, compromete la evaluación regular del sistema de formación profesional para el empleo. En este marco, la norma estipula una evaluación anual, habiéndose publicado, desde nuestro último informe, el *Plan anual de evaluación de la calidad, impacto, eficacia y eficiencia del conjunto del Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral 2020-21*¹³, que fue sometido a informe del Consejo General del Sistema Nacional de Empleo el 9 de mayo de 2023.

En relación con el informe del Plan anterior (2019) resulta relevante señalar dos cuestiones. De un lado, que el nuevo informe abarca el período de mayor impacto de la pandemia. Del otro, que considerando los cambios competenciales que atribuyeron al Ministerio de Educación la responsabilidad sobre la formación certificable, se tomó la decisión de excluir en los indicadores los datos de formación vinculada a los certificados de profesionalidad (a excepción de la formación en alternancia). Se trata de una exclusión lamentable en la medida en que, no solo rompe las series de datos impidiendo una comparativa con informes anteriores, sino que fragmenta la información aportada y resta transparencia en la ejecución de políticas públicas. Observamos una vez más cómo criterios organizativos, en este caso de distribución competencial entre departamentos y administraciones, repercuten en la disgregación, no ya de la gestión, que es comprensible, sino de la información, evaluación y rendición de cuentas ante ciudadanos y empresas sobre unas políticas públicas que se declaran integradas y que responden a una realidad única, en este caso la de la formación de la población activa en nuestro país. En este contexto, hay que recordar que esta nueva fragmentación viene a sumarse a las dificultades persistentes para homogeneizar e incorporar a esta evaluación datos procedentes de distintas fuentes y sistemas, limitando la transparencia sobre el uso de fondos y el impacto de las políticas públicas.

El plan de evaluación incluye un prolijo sistema de indicadores agrupados en cinco bloques, de ejecución/eficiencia, de eficacia, impacto, calidad y prioridades estratégicas, que se desarrollan en un detallado informe de 150 páginas. Es indudable el interés de este informe, pese a las limitaciones citadas y a que los indicadores no siempre coincidan con los datos publicados en otros informes, por el uso de distintos criterios metodológicos. Resulta sin duda interesante que el Plan intente incluir indicadores de impacto, como las tasas de inserción laboral o de mantenimiento del empleo. La metodología utilizada, sin embargo, permite conocer más una mera descripción del resultado que estrictamente el impacto diferencial de la política. No se realizan comparaciones entre los resultados de los beneficiarios de las iniciativas y la evolución natural de una muestra, grupo control o equivalente contrafactual. La buena noticia es que el SEPE viene trabajando en modelos de evaluación contrafactual más rigurosos para otras políticas activas, por lo que cabría esperar un avance futuro que generalizase la evaluación contrafactual a este ámbito, y así poder hablar realmente de indicadores de impacto.

Más allá del interés indudable del informe, también cabe señalar que el número de indicadores, la limitada priorización de la información que incluye tanto elementos clave como otros poco relevantes, y la propia extensión del informe (incluso el resumen ejecutivo tiene 68 páginas) provocan una cierta pérdida de foco, que lo aleja de mejores prácticas de evaluación que selec-

13 Los datos incluidos en este informe no tienen que coincidir necesariamente con los proporcionados a través de otras fuentes oficiales, ya que para su cálculo se ha seguido la metodología específica definida en el citado Plan Anual de Evaluación de la Calidad, Impacto, Eficacia y Eficiencia del conjunto del Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral 2020-2021.

cionan un número de indicadores clave y concentran el análisis en aquellos aspectos de impacto más relevantes.

Entre los datos destacables de este informe cabe destacar el significativo aumento del número de participantes entre 2020 y 2021, sobre todo en lo que se refiere a formación dirigida a desempleados; la duración media de las acciones formativas, que se incrementó situándose por encima de las 100 horas en 2021; y las tasas de inserción a los seis meses de la finalización de la formación, que se situó cerca del 50% (un 36,82% en el caso de los programas de empleo-formación).

EL CATÁLOGO DE ESPECIALIDADES FORMATIVAS

De manera complementaria a la formación acreditable en el marco de la Ley Orgánica 3/2022 de ordenación e integración de la Formación Profesional, el sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral responsabiliza al SEPE de establecer y actualizar un Catálogo de Especialidades formativas que contendrá la oferta formativa que se desarrolla en el marco del sistema de Formación para el empleo.

En 2022 se produjo una importante renovación de especialidades formativas, dando de alta 1009 nuevas especialidades formativas, 37 itinerarios y modificándose 78 especialidades. El número total de especialidades de alta en el Catálogo a 31 de diciembre de 2022 era de 5.313 (Las cifras por familia profesional y de competencias transversales puede consultarse en la Memoria anual del SEPE). Es relevante señalar que la formación programada por las empresas puede realizarse al margen de estas especialidades formativas en determinados supuestos.

FORMACIÓN PROGRAMADA POR LAS EMPRESAS (DEMANDA)

El Real Decreto 1046/2003, posteriormente modificado por el Real Decreto 694/2017, en desarrollo de la Ley 20/2015, estableció como incentivo a la formación en las empresas que estas puedan cofinanciar los costes de la formación que programen, aplicándose una bonificación en las contribuciones sociales. El porcentaje de la cuota de formación que pueden bonificarse, que se determina anualmente en los Presupuestos Generales del Estado, es mayor para las empresas de menor tamaño que, además, pueden acumular el crédito de formación de varios años.

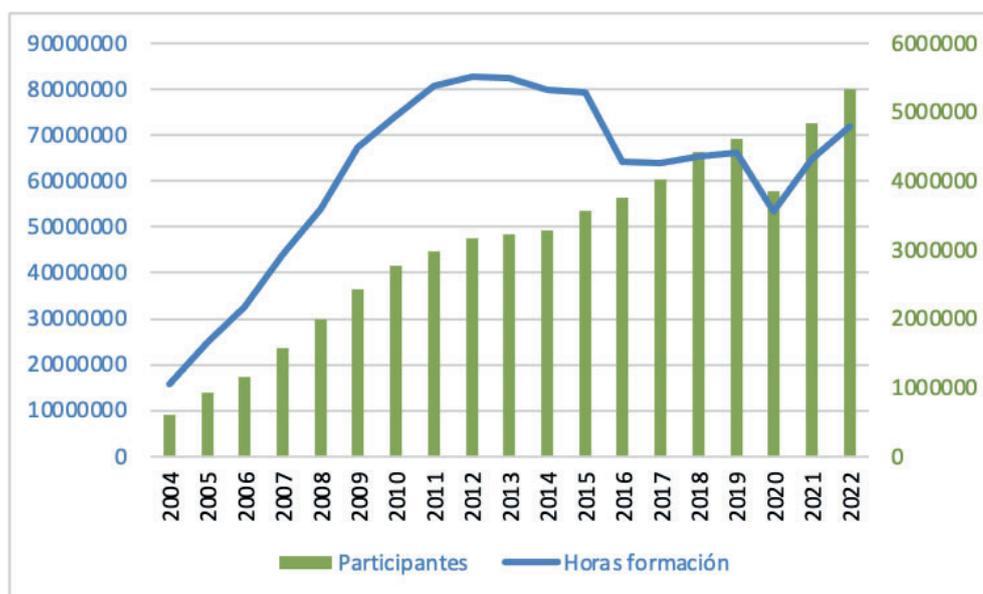
Como señalábamos en el informe anterior, este tipo de formación había venido creciendo a lo largo de los años en número de participantes y financiación, salvo el atípico 2020, con gran caída de participantes, y el 2021, en el que la formación de las empresas tuvo un peso presupuestario inferior al de la oferta de formación subvencionada.

En 2022, el crecimiento se consolida con 5,3 millones de participantes, nueva marca que supera la barrera de los cinco millones y el anterior récord alcanzado el año anterior con 4,8 millones, como vemos en el siguiente gráfico, que también refleja el aumento del número de horas. Se confirma así la preeminencia, en cuanto al número de participantes, de este mecanismo de formación en el conjunto de la formación para el empleo, en consonancia con el objetivo de incentivar la inversión de las empresas en formación y de aprovechar su capacidad para identificar, sobre el terreno, las competencias profesionales que precisan sus empleados y las actividades de aprendizaje que mejor se ajusten para responder a sus necesidades productivas.

Otro dato positivo es la tasa de cobertura formativa en las empresas (ratio entre número de participantes y número de empleados), que también crece dos puntos hasta el 38,7%, situándose también como la más alta desde la puesta en marcha del sistema de bonificaciones, como señala el Balance de Situación 2022 de Fundae.

La distribución por sexo apenas ha variado en los últimos años, con una participación femenina en las acciones programadas por las empresas del 45%, similar a la de su participación en el mercado de trabajo. Este dato contrasta, no obstante, con la mayor participación de la mujer en otros ámbitos de la formación permanente. De hecho, las mujeres participan más en el conjunto de la formación permanente, de acuerdo con los datos de la EPA, y más específicamente en las ofertas de formación dirigidas prioritariamente a desempleados y a ocupados, que son más dependientes de la iniciativa individual del trabajador.

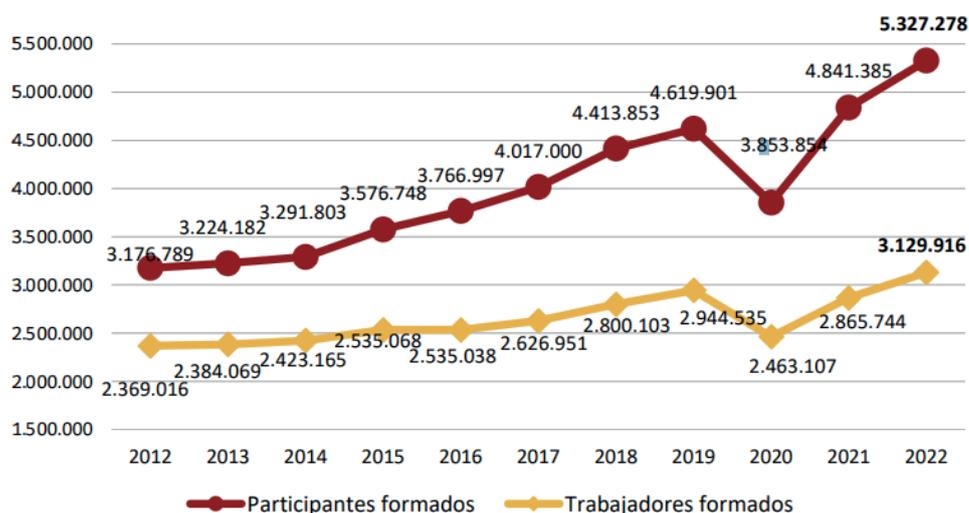
Gráfico 14. Evolución de participantes y horas de formación programada por las empresas



Fuente: Fundae. Gráfico elaboración propia

Una matización importante sobre esta cifra de participantes es que pueden contabilizar al mismo trabajador tantas veces como acciones formativas en las que haya participado. De hecho, si nos limitamos a personas individuales que participaron en acciones de formación programada por las empresas, el número de trabajadoras se reduce en 2022 en 3,1 millones. Cifra que, en cualquier caso, sigue siendo la más elevada registrada hasta la fecha utilizando el mismo criterio.

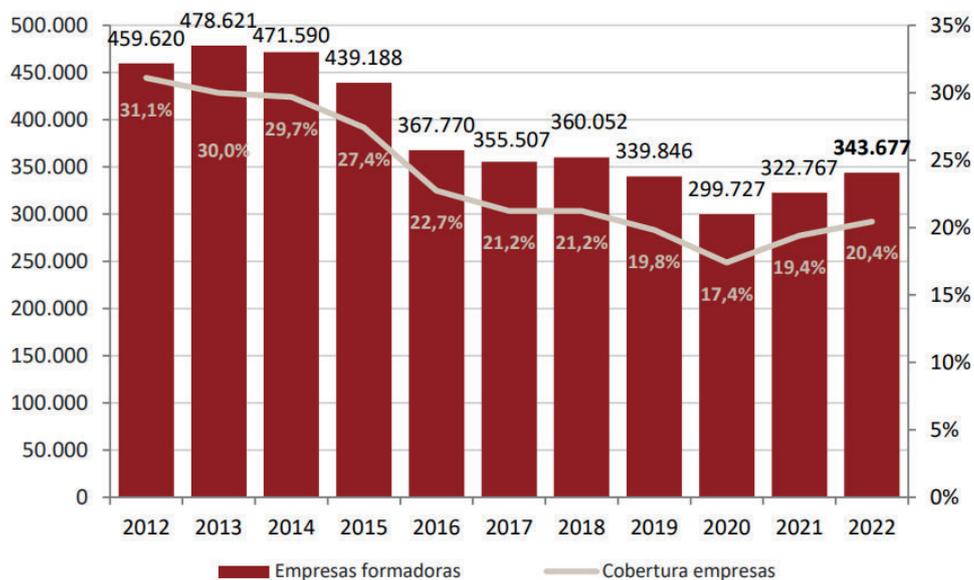
Gráfico 15. Evolución de participantes y trabajadores formados (formación demandada por las empresas)



Fuente: : Fundación Estatal para la Formación en el Empleo (FUNDAE).

Por otro lado, la positiva evolución de participantes venía contrastando con el número de las empresas que programan formación, que venía cayendo entre 2013 y 2020, aunque desde entonces viene mostrando cierta recuperación.

Gráfico 16. Evolución del número de empresas formadoras y de la tasa de cobertura



Fuente: Fundación Estatal para la Formación en el Empleo (FUNDAE).

En efecto, el número de empresas formadoras que utilizaron el sistema había tardado unos años en arrancar desde que se estableció este mecanismo. En 2007 se superaron por primera vez las 100.000 empresas, alcanzándose las cifras más altas entre 2011 y 2015, cuando llegamos a acercarnos al medio millón de empresas formadoras. Desde 2013, año que registró la cifra más alta, y sobre todo a partir del 2015, cuando entró en vigor una nueva regulación, se

invirtió la tendencia y las empresas formadoras descendieron, tanto en número absoluto como en porcentaje respecto al total de empresas. En 2022, las 343.677 empresas formadoras, con una tasa de cobertura del 20,4%, continúa una cierta recuperación iniciada el año anterior, que en 2022 permite superar ligeramente las cifras prepandemia de 2019, tanto en número absoluto como en porcentaje de tasa de cobertura¹⁴.

Quizás lo más llamativo sea que este descenso de empresas formadoras no parece haber evolucionado en función del ciclo económico, lo que sigue apuntando a la necesidad de una evaluación detallada de las causas que pueden estarlo produciendo.

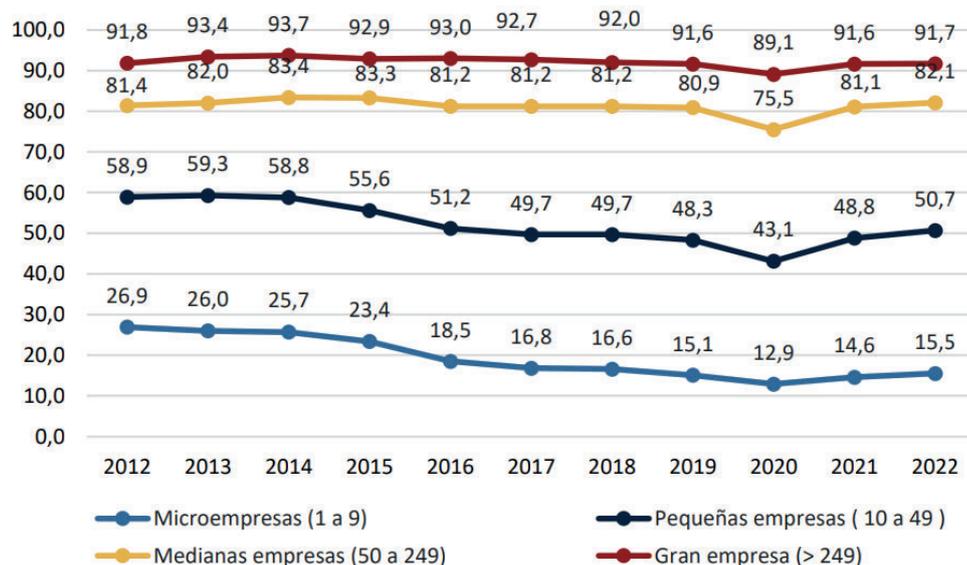
Para intentar entender las razones de las empresas para no realizar formación, podemos volver a la Encuesta europea de formación continua de 2020, aunque esta se refiere a toda la formación realizada por la empresa, independientemente de que se acoja o no al sistema de bonificaciones. De acuerdo con esta fuente, las causas más mencionadas por las empresas siguen siendo que su personal ya cuenta con la cualificación requerida (casi un 80% en el conjunto de la UE, un 82,3% en España), que han contratado personal con la formación que necesitaron, los problemas de falta de tiempo y carga de trabajo (más de un 40%, un 43% en España) y el coste de la formación (un 28%, un 32,7% en España).

A estas razones, habría que añadir en el caso de la formación bonificada, los condicionamientos del propio sistema. Entre estos, mencionábamos en el informe anterior cuestiones como la regulación respecto a las empresas organizadoras que intermedian en la formación, que podrían tener alguna influencia, así como los requisitos administrativos que, para las empresas de menor tamaño, pueden resultar complejos y entrañar riesgos derivados de inspecciones, incumplimientos formales y sanciones que no merece la pena asumir para optar a cuantías de financiación relativamente pequeñas.

En cifras absolutas, el 66% del aumento de empresas formadoras en 2022 corresponde con microempresas, cifra importante, pero que refleja un crecimiento menor del que tuvieron este tamaño de empresas en 2021, tras su fuerte caída en 2020. En tasa de cobertura, es decir el porcentaje de empresas formadoras respecto al total de empresas de su mismo tamaño, el tramo que más sube por segundo año consecutivo es el de las pequeñas empresas. Se trata, como decíamos, de una tendencia positiva, ya que la participación de las empresas de menor tamaño sigue siendo muy inferior al resto.

14 Se denominan empresas formadoras aquellas que desarrollan acciones formativas para sus trabajadores y comunican la formación a Fundae, pudiendo bonificarse el coste de formación en las cuotas de la Seguridad Social. La tasa de cobertura de las empresas formadoras es el porcentaje de empresas que realizan formación para sus trabajadores respecto al total de empresas cotizantes por FP inscritas en la Tesorería General de la Seguridad Social.

Gráfico 17. Tasa de cobertura de empresas formadoras por tamaño de empresa



Fuente: Fundación Estatal para la Formación en el Empleo (FUNDAE).

Otra tendencia que se mantiene es la reducción de la duración de las acciones formativas. En 2010 la duración media de las acciones programadas por las empresas era de 48 horas, cifra que ha ido descendiendo año a año. En 2022, la duración media de las acciones formativas fue de 13,5 horas, similar a la del año anterior. Esta duración media no refleja la importante dispersión según la modalidad formativa. Así, mientras que la duración media de la formación presencial no alcanzó las 10 horas, la teleformación fue de 19 y la mixta llegó a una media de 41,6 horas. El descenso del número medio de horas de formación en las acciones programadas por las empresas parece seguir reflejando una corriente organizativa de modularización en acciones más cortas, posiblemente con la intención de facilitar la conciliación con la actividad ordinaria de la empresa y de alcanzar un mayor número de participantes. Pero también puede obedecer a condicionantes administrativos de un sistema que financia acciones formativas finalizadas, lo cual puede incentivar que algunas acciones, previsiblemente más largas, se fraccionen para consolidar la financiación de los sucesivos módulos. De hecho, la cifra recogida en los registros de Fundae es inferior a las 18 horas de media que recoge la Encuesta de Formación para el empleo, tal como señalábamos antes, aunque de nuevo debemos recordar que ambas fuentes no son directamente comparables y que esta encuesta se refiere a datos de 2020.

En 2022, el porcentaje de personas que participaron en teleformación continuó descendiendo, y la formación presencial recuperó terreno hasta el 62,7% de los participantes. No obstante, dado que las acciones formativas con teleformación tuvieron de media casi el doble de duración que las presenciales, todavía la mayoría (el 51%) de las horas de formación de 2022 fueron online. La formación mixta fue la de mayor duración, pero continuó siendo una opción muy minoritaria.

FORMACIÓN DIRIGIDA PRIORITARIAMENTE A PERSONAS OCUPADAS (OFERTA)

La oferta formativa dirigida directamente a personas ocupadas sigue articulada básicamente por el desarrollo de la Ley 30/2015¹⁵ que estableció una oferta con programas sectoriales, programas transversales y programas de cualificación y reconocimiento profesional, financiados mediante convocatorias de subvenciones a entidades formadoras que las solicitan en competencia competitiva. Esta oferta se configura como subsidiaria a la formación programada por las empresas.

El sistema de oferta ha incluido convocatorias estatales y autonómicas. En el ámbito estatal, los participantes en esta formación durante 2022 lo hicieron en gran medida en acciones financiadas mediante convocatorias publicadas con anterioridad. El 37% de los participantes provienen de la convocatoria de turismo de 2021, el 34% del programa de competencias digitales (TIC-2021), el 19% de programas 2018, el 8,30% correspondió al programa de diálogo social y negociación colectiva, y el resto, con porcentajes muy pequeños correspondieron al resto de programas en curso¹⁶. En 2022, también se publicó una nueva Convocatoria de ámbito estatal para formación de ocupados, por Resolución del SEPE de 4 de julio 2022. A fecha de preparación de este informe siguen de hecho en ejecución un buen número de iniciativas incluyendo las relativas a ERTes para los años 2022 y 2023, los Programas de formación 2022, los planes con compromiso de contratación 2022 y 2023 y las convocatorias de Turismo y de Diálogo Social y Negociación Colectiva 2023.

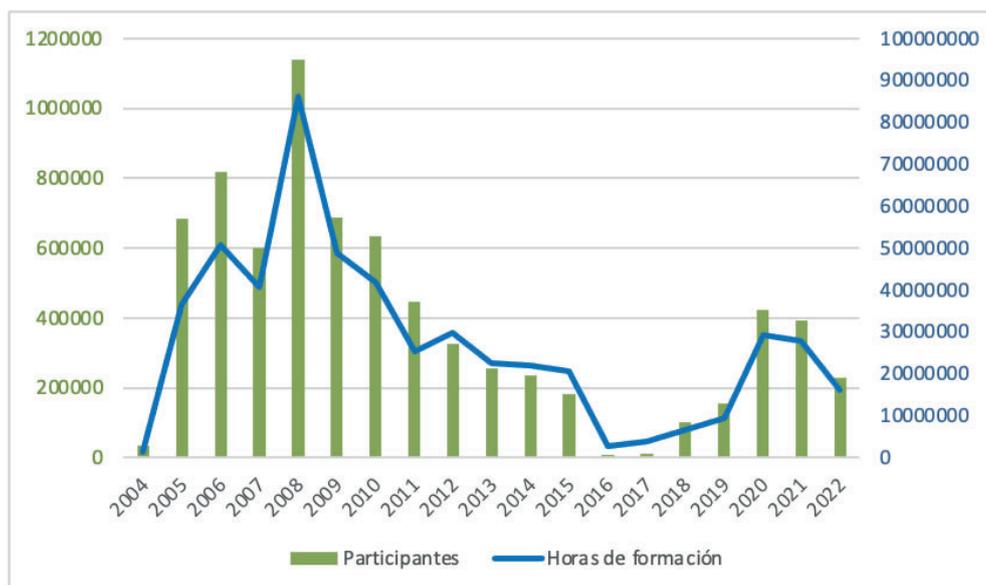
En 2022 se observa una notable caída del volumen de formación subvencionada a nivel estatal, que desciende por segundo año consecutivo. El balance de situación de Fundae señala que a lo largo del año 2022 se comunicaron 229.692 participantes en formación, bastantes menos de los 393.723 comunicados en 2021. Y el número de horas de formación cayó de los 27,8 millones de horas de 2021 a 16,2 millones en 2022, con una duración media de 70,4 horas por participante, ligeramente más baja que la del año anterior.

Desde una perspectiva temporal más amplia, recordábamos en el informe anterior que la oferta de formación subvencionada había alcanzado su techo en 2008, cediendo terreno desde entonces respecto a una creciente formación programada por las empresas, y sufriendo su bache más significativo tras la reforma normativa de 2015. La recuperación iniciada en 2018 cambia de tendencia en 2021, pese a ser un año récord en presupuesto disponible en el ámbito estatal que no logró traducirse en un aumento proporcional de participantes. En 2022 se observa un nuevo descenso, más intenso que el de 2021, tanto en número de participantes como de horas de formación.

15 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, se desarrolló en el Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, que a su vez ha sido regulado por distintas Ordenes Ministeriales (la Orden TES/26/2022, que modifica la Orden TMS/368/2019, sobre oferta formativa, financiación y bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación, y las Ordenes TMS/283/2019, sobre el Catálogo de Especialidades formativas, TMS/369/2019, sobre el Registro Estatal de Entidades de Formación, y TES/1079/2022 sobre capacitación para el diálogo social y la negociación colectiva (Informe oferta Fundae, y Memoria SEPE).

16 La formación ejecutada en 2022 se corresponde con 7 convocatorias en curso: Programas 2018, Programa Ceuta y Melilla 2019, Planes de diálogo social y la negociación colectiva 2021, Programas de Turismo, en el marco del PRTR2021, Programas de cambios tecnológicos y la transformación digital en el marco del PRTR2021, Programas de ERTes en el marco del PRTR 2021, Programas de sectores estratégicos con compromisos de contratación en el marco del PRTR 2021.(Informe de oferta estatal 2022. Fundae)

Gráfico 18. Evolución de participantes y horas en oferta de formación subvencionada



Fuente: Fundae. Gráfico elaboración propia

En cuanto a los participantes, la distribución por sexo es similar al año anterior, cerca del 60% fueron mujeres. El porcentaje de participantes ocupados y en desempleo fue de 76% y 24% respectivamente, cifras similares a las de 2021.

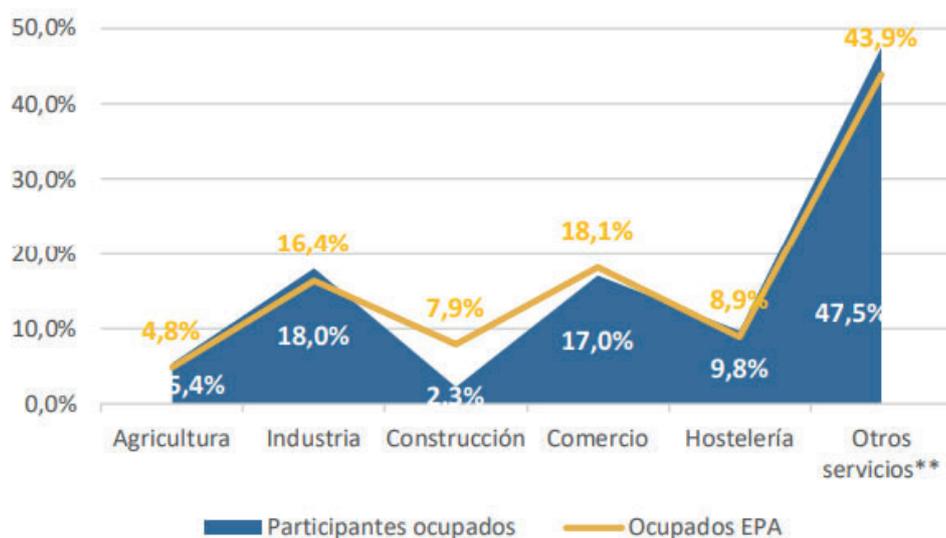
La duración de las acciones de formación subvencionadas sigue siendo significativamente mayor que la de acciones programadas por las empresas. Y, al igual que en esta, la modalidad de teleformación ofreció las acciones más largas, con 75 horas de media, siendo además una modalidad que ganó terreno, al ser la utilizada por tres de cada cuatro participantes (en 2021 supuso el 41% de los participantes).

Por sectores, el sector servicios siguió concentrando buena parte de participantes, pero la oferta de 2022 estuvo marcada por la convocatoria de hostelería que infló la participación de este sector en detrimento de otros, y alejándose de una distribución más proporcional al peso del empleo en cada sector, como la mantenida en 2021.

Gráfico 19. Participantes en oferta formativa dirigida a ocupados por sector 2022



2021



Fuente: Fundae

Para un mayor detalle sobre los participantes en formación en 2022, y series históricas, tanto subvencionada (oferta) como bonificada (demanda), puede consultarse el número de participantes y horas de formación por familia profesional, por área profesional, así como otros datos desagregados disponibles en la web de Fundae.

En cuanto a la evaluación de la oferta formativa dirigida prioritariamente a ocupados, hay que señalar que, con posterioridad al informe de evaluación de la convocatoria 2016, desarrollados entre 2017 y 2020, que comentamos en nuestro anterior informe¹⁷, Fundae ha publicado en

17 Fundae (2021): "Evaluación de los planes de formación, de ámbito estatal, dirigidos prioritariamente a personas trabajadoras ocupadas. Convocatoria 2016". <http://www.fundae.es/docs/default-source/publicaciones-y-evaluaciones/evaluaciones/publicación-final-evaluación-oferta-2016.pdf>

2023 un nuevo informe de evaluación referido en este caso a la convocatoria TIC 2018 (ejecución 2019-2021).¹⁸

El informe anterior había sido el primero en ofrecer una información relativamente completa sobre la eficacia y eficiencia de las ofertas formativas desarrolladas tras el cambio normativo de 2015. Este informe señalaba que una gran mayoría de entidades formativas (el 88%) habían estado poco satisfechas, apuntando a problemas como plazos de ejecución, retrasos en aprobación, el desajuste entre contenidos ofertados y necesidades del tejido productivo, o un cierto incentivo del sistema al estrechamiento de la oferta concentrándola en las especialidades más rentables y sencillas de gestionar.

El nuevo informe, si bien se limita al ámbito de la tecnología, reconoce avances relevantes, como la simplificación de cargas burocráticas a entidades formativas con experiencia y la reducción de limitaciones a la participación (por ejemplo, por domicilio del participante o de la empresa, o por el régimen de empleo autónomo). La evaluación señala también ámbitos menos satisfactorios, por ejemplo, en los procesos de detección de necesidades o en la utilización de criterios de valoración no alineados con las necesidades identificadas. Sería más que deseable que estos resultados informen futuras convocatorias, en el sentido de profundizar más en los avances y abordar los ámbitos de mejora que se siguen detectando.

FORMACIÓN EN PERÍODOS DE INACTIVIDAD DURANTE LOS ERTES

Recordábamos en el informe anterior la importancia que, durante la pandemia, tuvieron para preservar el empleo los denominados ERTES (Expedientes de regulación temporal de empleo), apoyados por la financiación europea a través del mecanismo SURE.

Las últimas reformas de la legislación laboral establecieron dos modalidades de ERTE en el Estatuto de los Trabajadores, concretamente en los artículos 47 (por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción -ETOP- o de fuerza mayor) y 47 bis (mecanismo RED de flexibilidad y estabilización del empleo, en sus modalidades cíclica, asociada a la coyuntura general macroeconómica, o sectorial, asociada a determinados sectores en reestructuración). Las empresas que proporcionen formación en el contexto de los ERTES, tendrán una exoneración de contribuciones sociales del 20%, en el caso de los ERTES ETOP y del 40%, en el caso de los ERTES de mecanismo RED, y se amplía además el crédito de formación bonificada, pudiendo realizarse la formación durante el tiempo de suspensión o reducción de la jornada.

FORMACIÓN DE DESEMPLEADOS

Como recordaba el informe anterior, la gestión de la formación dirigida prioritariamente a desempleados se encuentra básicamente descentralizada a las Comunidades Autónomas, junto con el conjunto de políticas activas de empleo. Pese a esta territorialización, una pequeña parte sigue siendo de gestión estatal y, sobre todo a partir de 2018, se ha incrementado progresivamente la formación telemática de desempleados, extendiendo la oferta formativa más allá de las Comunidades Autónomas en las que las entidades y centros de formación tienen sus sedes.

También resulta relevante recordar que tras la atribución de las competencias sobre toda la formación profesional certificable al Ministerio de Educación y Formación Profesional, este Ministerio realiza una reserva de gestión directa estatal que canaliza a través de convocatorias de oferta certificable dirigida indistintamente a desempleados y ocupados, complementaria al reparto y transferencia de (la mayoría de) los fondos a las Comunidades Autónomas, tras su

¹⁸ <https://www.fundae.es/docs/default-source/publicaciones-y-evaluaciones/evaluaciones/publicaci%C3%B3n-tic-2018.pdf>

discusión en Conferencia Sectorial de Formación Profesional. Dichas transferencias se realizan desde el Ministerio de Educación y Formación Profesional con independencia de que la administración que gestione esta formación finalmente a nivel autonómico sea la educativa o la laboral, cuestión que cae dentro de la capacidad y autonomía administrativa de las Comunidades.

Desde una perspectiva temporal amplia y con los datos disponibles, lo más relevante de las cifras de 2022 es la confirmación de un cierto desacoplamiento del volumen de formación dirigida a desempleados respecto a la propia evolución del desempleo. Con anterioridad, el volumen de la formación de desempleados había crecido en consonancia con el aumento del paro desde el inicio de la crisis financiera en 2008, descendiendo sobre todo desde la recuperación de empleo iniciada en 2013, a excepción de un pico en 2017. Sin embargo, tras el año 2020, atípicamente bajo por la pandemia, la participación ha vuelto a crecer con intensidad hasta alcanzar en 2022 los 201.092 participantes finalizados. Se trata de la cifra más alta desde el 2013, que refleja un crecimiento muy intenso de la formación de desempleados en unos años en los que el paro ha descendido. De hecho, en ese año 2013 había unos 3 millones más de desempleados que en 2022, o si preferimos la comparación con 2017, por tener un volumen de formación más próximo al de 2022, el desempleo afectaba entonces a unas 900.000 personas más.

Gráfico 20. Participantes en formación dirigida a desempleados y número de desempleados



Fuente: MITES, Anuario estadístico. Gráfico elaboración propia

Por su parte, el número de acciones formativas se situó en 19.913 en 2022, por encima de las 17.955 de 2021.

Se presenta a continuación información más detallada de acciones y participantes.

Cerca de un 60 por ciento de los participantes en 2022 lo hicieron en acciones de duración intermedia, entre 200 y 599 horas, una duración significativamente superior a la de la formación de ocupados e inferior a la formación inicial del Sistema educativo. Estas diferencias son consistentes con la intención del sistema de atender a distintas necesidades, desde acciones más puntuales en las empresas, ofertas más amplias programadas para trabajadores, aún más largas para aquellos que tienen mayor disponibilidad como los desempleados, hasta la oferta educativa que puede ser a tiempo completo y plurianual.

Tabla 3. Número de acciones formativas y participantes

ACCIONES FORMATIVAS REALIZADAS	PARTICIPANTES QUE TERMINAN ACCIÓN FORMATIVA											
				Ambos sexos			Varones			Mujeres		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
TOTAL	8.752	17.955	19.913	99.556	188.621	201.092	45.241	83.322	86.855	54.315	105.299	114.237
Menos de 200 horas	2.548	7.035	12.395	30.219	81.860	113.728	13.207	34.858	46.127	17.012	47.002	67.601
De 200 a 399 horas	2.985	4.796	3.892	34.633	52.147	47.867	15.343	22.866	20.926	19.290	29.281	26.941
De 400 a 599 horas	2.189	4.078	2.618	23.584	37.226	28.539	11.660	17.831	14.953	11.924	19.395	13.586
De 600 y más horas	1.030	2.046	1.008	11.120	17.388	10.958	5.031	7.767	4.849	6.089	9.621	6.109

Fuente: MITES, Anuario Estadístico

El perfil de participantes mantiene un perfil similar al de años anteriores, con una mayoría de mujeres (un 56%), de menores de 40 años (un 53%) y de personas con estudios secundarios o inferiores a secundarios (74%).

Tabla 4. Participantes por edad y sexo

	PARTICIPANTES QUE TERMINAN ACCIÓN FORMATIVA									
	Ambos sexos			Varones			Mujeres			
	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	#	2021	2022
TOTAL	99.556	188.621	201.092	45.241	83.322	86.855	54.315		105.299	114.237
Menor de 20 años	6.569	12.924	15.236	4.150	8.015	9.730	2.419		4.909	5.506
De 20 a 24 años	12.244	26.173	25.073	6.665	13.754	13.990	5.579		12.419	11.083
De 25 a 29 años	12.474	25.269	23.466	5.964	11.745	11.446	6.510		13.524	12.020
De 30 a 34 años	11.434	21.180	21.019	5.227	8.950	8.639	6.207		12.230	12.380
De 35 a 39 años	12.571	22.336	22.233	5.309	8.786	8.222	7.262		13.550	14.011
De 40 a 44 años	13.630	24.638	25.435	5.492	9.376	9.119	8.138		15.262	16.316
De 45 a 49 años	12.856	24.221	27.260	5.065	9.166	9.670	7.791		15.055	17.590
De 50 a 54 años	9.998	18.415	22.095	3.805	7.356	7.873	6.193		11.059	14.222
De 55 a 59 años	5.935	10.363	13.938	2.616	4.608	5.730	3.319		5.755	8.208
De 60 y más años	1.845	3.102	5.337	948	1.566	2.436	897		1.536	2.901

Fuente: MITES, Anuario Estadístico

Tabla 5. Participantes por nivel estudios

	PARTICIPANTES QUE TERMINAN ACCIÓN FORMATIVA									
	Ambos sexos			Varones			Mujeres			
	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	#	2021	2022
TOTAL	99.556	188.621	201.092	45.241	83.322	86.855	54.315		105.299	114.237
Menor de 20 años	6.569	12.924	15.236	4.150	8.015	9.730	2.419		4.909	5.506
De 20 a 24 años	12.244	26.173	25.073	6.665	13.754	13.990	5.579		12.419	11.083
De 25 a 29 años	12.474	25.269	23.466	5.964	11.745	11.446	6.510		13.524	12.020
De 30 a 34 años	11.434	21.180	21.019	5.227	8.950	8.639	6.207		12.230	12.380
De 35 a 39 años	12.571	22.336	22.233	5.309	8.786	8.222	7.262		13.550	14.011
De 40 a 44 años	13.630	24.638	25.435	5.492	9.376	9.119	8.138		15.262	16.316
De 45 a 49 años	12.856	24.221	27.260	5.065	9.166	9.670	7.791		15.055	17.590
De 50 a 54 años	9.998	18.415	22.095	3.805	7.356	7.873	6.193		11.059	14.222
De 55 a 59 años	5.935	10.363	13.938	2.616	4.608	5.730	3.319		5.755	8.208
De 60 y más años	1.845	3.102	5.337	948	1.566	2.436	897		1.536	2.901

Fuente: MITES, Anuario Estadístico

El anuario estadístico del Ministerio de Trabajo y Economía Social¹⁹ ofrece datos más desagregados, por ejemplo, por Comunidades Autónomas y Familias profesionales.

PROGRAMAS DE FORMACIÓN-EMPLEO

Por su parte hay que señalar que el SEPE es también responsable de los programas que combinan formación y empleo, que incluyen Escuelas taller, casas de oficios, talleres de empleo y programas similares, y utilizan contratos formativos en alternancia. Se trata de programas dirigidos también a personas en desempleo, normalmente de niveles formativos muy bajos, que son mayoritariamente gestionados por las Comunidades Autónomas, salvo algunos proyectos de gestión estatal. Son programas de mayor intensidad por participante, tanto por su duración, que alcanza los dos años en el caso de las Escuelas taller, como por su presupuesto, con una inversión media por participante bastante elevada. Sin embargo, pese a esta relevancia, la calidad y transparencia de los datos disponibles no permite conocer con detalle y exactitud el alcance de estos programas. De hecho, los datos disponibles en distintas fuentes (memoria SEPE, Anuario estadístico MITES, Plan de evaluación del Sistema de Formación Profesional para el empleo) no son coincidentes por distintos motivos (criterios metodológicos, o falta de datos de Comunidades Autónomas que utilizan un programa informático diferente).

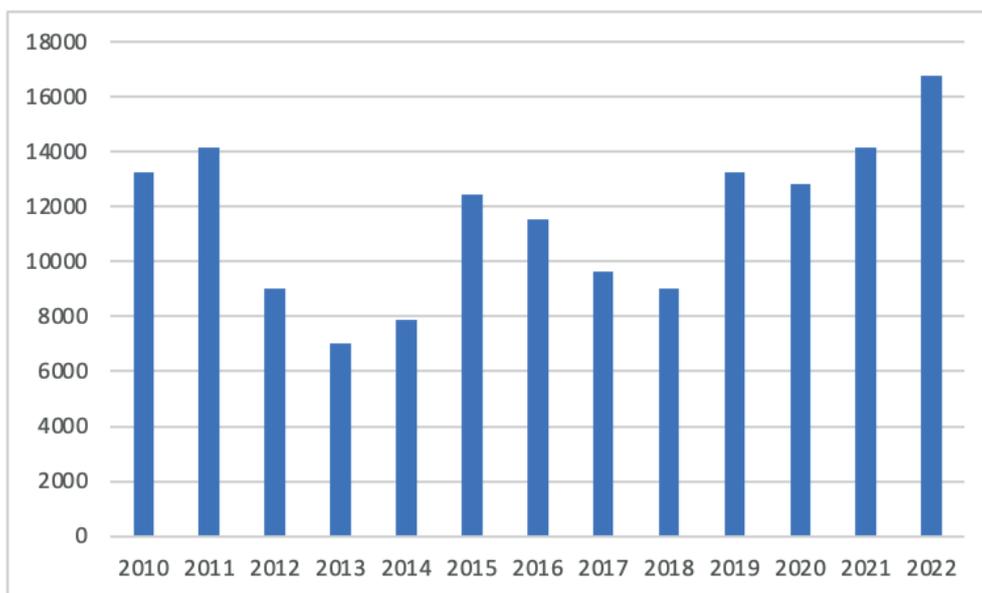
Estos programas se financian mediante subvenciones a entidades promotoras (organismos y entes públicos, consorcios, asociaciones y otras entidades sin ánimo de lucro), que cubren los costes tanto de formación como salariales derivados de los contratos formativos, y se dirigen a formación en ocupaciones generalmente relacionadas 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.

En 2022, el número de participantes en estos programas superó los 16.000, con un presupuesto ejecutado según la memoria del SEPE de más de 590 millones de euros, si bien estos datos solo incluyen las Comunidades (y ciudades) Autónomas que usan la aplicación informática de gestión de Escuelas taller SILET.

¹⁹ Anuario estadístico del MITES <https://www.mites.gov.es/es/estadisticas/contenidos/anuario.htm>

Se muestra a continuación la evaluación en el número de participantes que ofrece el Anuario estadístico del Ministerio de Trabajo y Economía social, con la limitación de los datos de Comunidades que faltan, en algunos años.

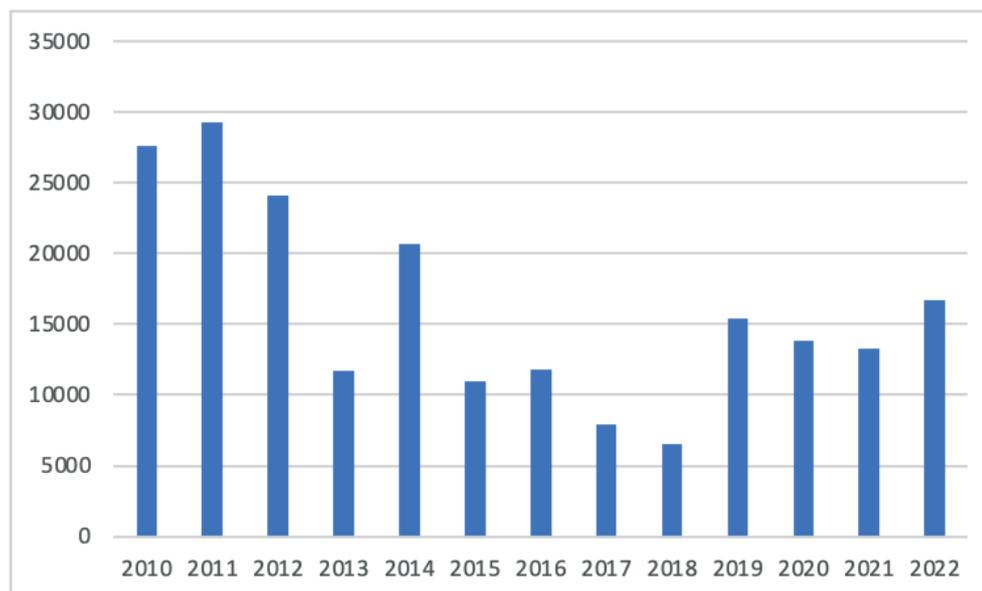
Gráfico 21. Participantes finalizados en programas de Empleo-Formación (anuario MITES)



Fuente: MTES. Anuario estadístico

El Plan anual de evaluación del sistema de formación profesional para el empleo 2020-21, como hemos indicado, presenta datos diferentes, presumiblemente por haber integrado datos de Comunidades Autónomas no recogidos en el Anuario.

Gráfico 22. Participantes en programas de empleo y formación (Plan evaluación FPE)



Fuente: SEPE, Plan Anual de Evaluación de la Calidad, Impacto, Eficacia y Eficiencia del conjunto del subsistema de formación profesional para el empleo 2020-21. El dato de 2022 procede del anuario estadístico del MITES.

Un interés especial en estos programas puede deducirse del importante peso de la financiación que se les ha asignado en los últimos presupuestos, como veremos más adelante, en la sección presupuestaria.

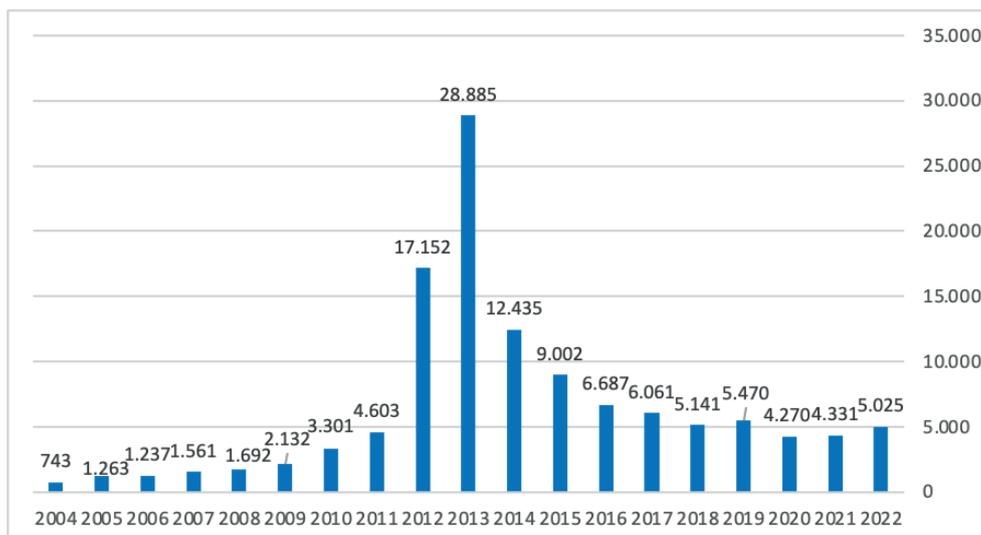
PERMISOS INDIVIDUALES DE FORMACIÓN Y POTENCIALIDAD DE LAS CUENTAS INDIVIDUALES DE FORMACIÓN

Los permisos individuales de formación (PIF) son una iniciativa del sistema de formación para el empleo para la financiación de permisos retribuidos, autorizados por la empresa, para que el trabajador realice un curso dirigido a la obtención de un título o acreditación oficial.

El número de beneficiarios de los PIF fue creciendo hasta 2013, año a partir del cual comenzó a reducirse significativamente. Esto se debió en gran medida a que parte del crecimiento de años anteriores, lo fue en formación obligatoria para determinadas ocupaciones, como los Certificados de Aptitud Profesional o los Permisos de conducir profesionales. En 2013, el Tribunal Supremo, por sentencia de 11 de febrero, considera que esta formación no puede ser objeto de los PIF sino que debe garantizarse por la empresa, precisamente por su carácter obligatorio para la ocupación. Y, en aplicación de esta doctrina, el cambio de criterio, unido a otros factores, provoca una caída del número de PIFs del 55% en 2014.

En 2022, 5.025 trabajadores disfrutaron de un permiso para realizar cursos oficiales, una cifra que recupera algo de terreno, pero sigue siendo inferior a la anterior a la pandemia y queda muy lejos del techo alcanzado en 2013 cuando se registraron cerca de 29.000 permisos.

Gráfico 23. Beneficiarios de permisos individuales de formación

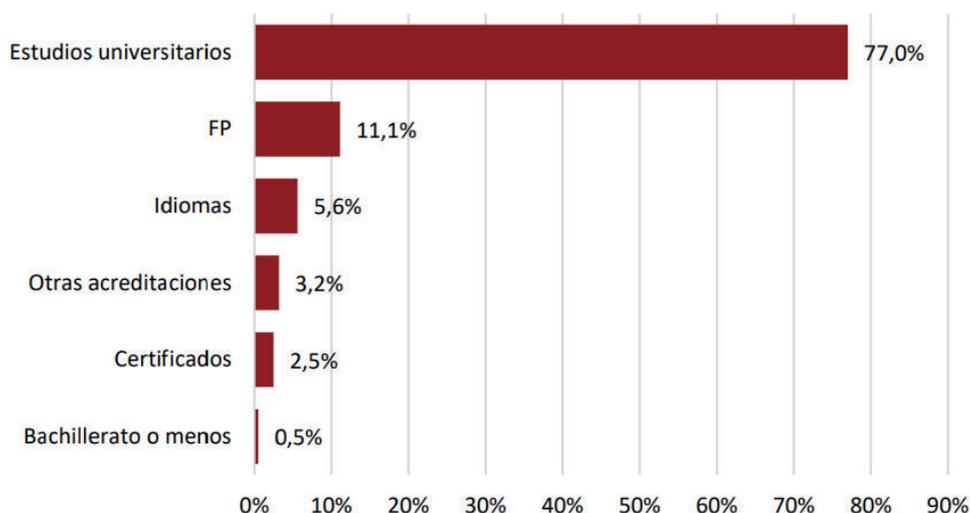


Fuente: Estadísticas Fundae. Gráfico elaboración propia

El porcentaje de participación por sexo está bastante equilibrado con una ligera mayoría (53%) de mujeres, a diferencia del año 2021 en que quedaron en un 47,5%. Los PIF finalizados en el año han supuesto más de 360.000 horas, con una media de duración de 71,7 horas, ligeramente superior a la de 2021.

En cuanto a la finalidad de los permisos, el predominio de los estudios universitarios se mantiene, con algo más de tres de cada cuatro PIF dedicados a estos estudios.

Gráfico 24. Finalidad de los permisos individuales de formación



Fuente: Fundación Estatal para la Formación en el Empleo (FUNDAE).

Tanto la formación bonificada de las empresas como los Permisos Individuales son iniciativas "de demanda", bien de las empresas, bien de los trabajadores, en contraposición a la "oferta" programada por las Administraciones, si bien estos permisos individuales tienen un alcance limitado a un número pequeño de beneficiarios y se dedican fundamentalmente a los estudios universitarios.

Como señalábamos en las secciones introductorias, en 2023 la Fundación CIFE publicó una nota de análisis ante una eventual reforma de la regulación de la formación para el empleo en nuestro país, en la que se hacía especial referencia a la posibilidad de dotar de mayor capacidad de iniciativa o demanda a los propios trabajadores, en el marco de la Recomendación Europea de 2022 sobre Cuentas individuales de aprendizaje²⁰. Si bien estas cuentas individuales podrían tener algunos aspectos similares a los PIF en cuanto a su filosofía de articular un acceso a la formación a demanda del trabajador, se plantean en la Recomendación con un alcance mucho más amplio y estructural para facilitar el ejercicio del derecho individual a la formación. Se trata, de hecho, de que el trabajador pueda decidir cuándo y cómo ejercer su derecho subjetivo a la formación, pudiendo acceder a cualquier oferta y centro acreditado a estos efectos, de manera permanente y sin necesidad de procedimientos de gestión más complejos, como convocatorias y resolución de subvenciones, o aprobación de planes y acciones. Debe clarificarse que las convocatorias de ayudas individuales a la formación que están utilizando el término de microcréditos o de cuentas individuales, no responden a esta lógica, sino que perpetúan el modelo de subvención frente a la herramienta para ejercer un derecho. Por otro lado, la articulación de una verdadera cuenta de aprendizaje o formación supondría, además, una oportunidad extraordinaria para impulsar una herramienta de información y orientación que no está todavía suficientemente desarrollado en nuestro país: un portal, app o ventana única en la que aparezcan todas las oportunidades de formación, accesible por los ciudadanos directamente y por los distintos servicios de orientación, función que no parece estar cumpliendo la herramienta de información disponible en la web de Fundae que presenta una oferta parcial y además se filtra por criterios que nada tienen que ver con la libre elección de formación del solicitante (como sector de actividad, estatus de autónomo o empleado, etc.). La importancia de contar con una verdadera herramienta de información y orientación queda patente en los análisis que realiza el Cedefop de la Encuesta de formación continua que señalaban que, en nuestro país, la falta de transparencia en la información supone un obstáculo objetivo a la participación en acciones formativas.

FORMACIÓN PROFESIONAL ACREDITABLE

Como ya recordábamos en el informe anterior, los cambios competenciales y la aprobación de la Ley Orgánica 3/2022 de integración y ordenación de la Formación Profesional, otorgaron al Ministerio de Educación y Formación Profesional la competencia sobre toda la formación certificable vinculada al Catálogo Nacional de Estándares de Competencia (antes de Cualificaciones Profesionales), acabando con la distribución anterior que atribuía los Títulos de Formación Profesional Inicial a la Administración Educativa y los Certificados de Profesionalidad a la Laboral. Esta integración a nivel estatal se realiza con independencia de que la gestión a nivel autonómico de las acciones formativas acreditables dirigidas a trabajadores y desempleados pueda seguir gestionándose por administraciones laborales de ese ámbito territorial, dentro de la autonomía de gestión de las Comunidades. La mayor integración de la formación certificable pretende facilitar la programación de itinerarios formativos mediante una oferta única y modular de toda la formación acreditable, dirigida tanto a estudiantes como a trabajadores y desempleados. Unos itinerarios en los que también se pueda hacer valer la acreditación de competencias adquiridas en la experiencia laboral y/o procesos de formación no formales, como veremos más adelante.

El Real Decreto 659/2023 desarrolla la citada Ley en cuanto a la ordenación del Sistema de Formación Profesional, detallando cuestiones como las relativas a la formación modular en cada uno de los grados o el procedimiento de acreditación de competencias adquiridas a través de la experiencia y aprendizajes no formales. Se articula la posibilidad de progresión a través de

20 Recomendación del Consejo la UE 2022/C 243/03, aprobada dentro del plan de acción para la implementación del Pilar europeo de derechos sociales Council recommendation on individual learning accounts to boost training of working-age adults - Consilium (europa.eu)

cinco grados, aplicables a los niveles 1, 2 o 3. El grado A conducirá a una acreditación parcial de competencia o microacreditación. Se trata de una fragmentación menor que la de la Unidad de Competencia que habrá de elaborarse en cada caso. La superación de todas las acreditaciones parciales de un módulo profesional otorgará un certificado de competencia, de grado B, que se corresponde con la Unidad de Competencia. El Grado C reuniría varios módulos para la obtención de un Certificado Profesional: Los Grados D permitirían el acceso a las titulaciones de Formación Profesional de grado básico, medio o superior, y el Grado E, a la especialización de grado medio o superior.

El objetivo de avanzar en una oferta modular, flexible y acreditable, que es ampliamente compartido, presenta ciertas limitaciones que ya señalábamos en las secciones introductorias de este informe. Entre los elementos que pretenden favorecer esta oferta flexible está la posibilidad de fragmentar en certificaciones más pequeñas (el nivel A), aunque podría parecer contrario a este objetivo que, a diferencia de los grados A, B y C, no se haya contemplado el acceso a los Grados D y E por acumulación de certificaciones de grados inferiores. Por otro lado, las llamadas de las normas a la coordinación de las distintas ofertas y al establecimiento de mecanismos de identificación y prospección de necesidades, da la impresión de ahondar en la multiplicación de foros que abordan estos temas, haciéndolo en la mayor parte de los casos de forma parcial e incompleta.

La oferta de titulaciones de Formación Profesional, la FP inicial del sistema educativo, está integrada por más de 280 títulos y en torno a 20 cursos de especialización. De ellos, la mayoría de las titulaciones corresponden al grado superior.

Por su parte, existen cerca de 600 Certificados Profesionales que constituyen el grado C de la oferta formativa (antes Certificados de Profesionalidad) más orientada a la formación permanente²¹.

En el informe anterior señalábamos que el peso de la formación certificable dentro del conjunto de la formación profesional para el empleo había sido bastante variable a lo largo de los años y ofrecíamos los últimos datos procedentes del Plan anual de evaluación de la formación profesional para el empleo 2019²². Lamentablemente, tras el traspaso de la competencia sobre la formación certificable, las Administraciones públicas no ofrecen datos sobre el porcentaje de acciones de formación para el empleo que son certificables. Es más, como ya hemos señalado, el Plan de evaluación de la formación profesional para el empleo 2020-2021 excluye explícitamente la información sobre estas acciones de sus datos indicadores.

La ausencia de datos, no obstante, podría estar en vías de cierta solución en la medida en que está previsto que el Ministerio de Educación y Formación Profesional desarrolle un registro de acreditaciones. Dicho registro podría proporcionar, al menos, datos sobre la formación acreditable, pero no parece que vaya a permitir estimar fácilmente su peso en el conjunto de la formación para el empleo. Más prometedor quizás, resulta el hecho de que este Ministerio esté trabajando con el Instituto Nacional de Estadística para una mejora de las estadísticas de la formación profesional, incluida la formación para el empleo.

21 Web del Ministerio de Educación y Formación Profesional

22 Según esta fuente, en 2019, los certificados estuvieron generalizados entre la formación de tropa y marinería, dominaron la formación de desempleados, pero estuvo mucho menos presente en la oferta dirigida a ocupados

FP INICIAL SISTEMA EDUCATIVO

En el curso 2021-2022, el alumnado matriculado en enseñanzas de formación profesional continuó su fuerte crecimiento, superando por primera vez el millón de alumnos, cursando más de la mitad de ellos titulaciones de Grado Superior. Este alumnado se distribuyó en un total de 3921 Centros, dos tercios de los cuales fueron centros públicos y un tercio privados.

Tabla 6. Centros y alumnado curso 2021-2022

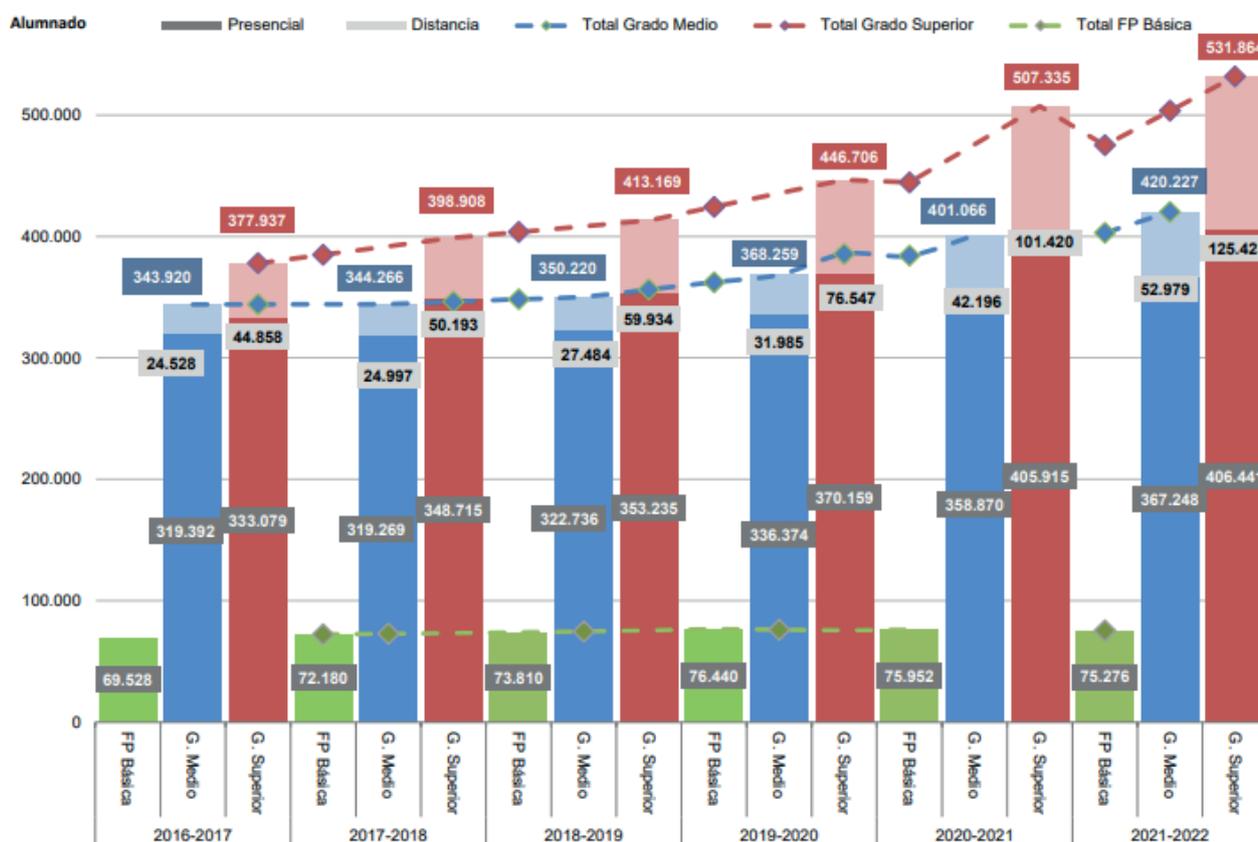
	Total	Centros públicos	Centros privados	% Cent. públicos	Hombres	Mujeres	% Mujeres
Nº de centros que imparten							
Total	3.921	2.598	1.323	66,3%			
C.F. FP Básica	2.105	1.714	391	81,4%			
C.F. FP Grado Medio Presencial	2.978	2.054	924	69,0%			
C.F. FP Grado Medio a Distancia	267	148	119	55,4%			
Curso de Especialización titulados de FP GM	53	53	0	100,0%			
C.F. FP Grado Superior Presencial	2.653	1.755	898	66,2%			
C.F. FP Grado Superior a Distancia	453	227	226	50,1%			
Curso de Especialización titulados de FP GS	143	143	0	100,0%			
Alumnado matriculado							
Total	1.027.367	685.147	342.220	66,7%	555.568	471.799	45,9%
C.F. FP Básica	75.276	57.025	18.251	75,8%	53.076	22.200	29,5%
C.F. FP Grado Medio	420.227	287.732	132.495	119,0%	230.586	189.641	45,1%
C.F. FP Grado Medio Presencial	367.248	262.557	104.691	71,5%	212.440	154.808	42,2%
C.F. FP Grado Medio a Distancia	52.979	25.175	27.804	47,5%	18.146	34.833	65,7%
Curso de Especialización titulados de FP GM	529	529	0	100,0%	382	147	27,8%
C.F. FP Grado Superior	531.864	340.390	191.474	114,3%	271.906	259.958	48,9%
C.F. FP Grado Superior Presencial	406.441	284.952	121.489	70,1%	223.907	182.534	44,9%
C.F. FP Grado Superior a Distancia	125.423	55.438	69.985	44,2%	47.999	77.424	61,7%
Curso de Especialización titulados de FP GS	2.156	2.156	0	100,0%	1.807	349	16,2%

Fuente: Ministerio de Educación y FP

Las mujeres matriculadas en formación profesional mantienen una menor representación que los hombres, si bien este desequilibrio se reduce en los niveles superiores, en los que se acercan a la mitad del alumnado. Así, las mujeres fueron el 29,5% del alumnado en FP básica, el 45,1% en Grado Medio y el 48,9% en Grado Superior. También persisten importantes diferencias dependiendo de la familia profesional, asociadas a sectores más o menos feminizados o masculinizados. Las mujeres, por ejemplo, son clara mayoría en Imagen Personal, Servicios Socioculturales y a la Comunidad, Sanidad y Textil y Confección. También hay más mujeres (más del 60%) en la enseñanza a distancia.

El crecimiento del alumnado en los últimos años se intensificó en el curso 2021-2022 y supone un crecimiento en los últimos 5 cursos de casi un 30%, un 40,7% en el Grado Superior. También es destacable el crecimiento del régimen a distancia.

Gráfico 25. Evolución del alumnado matriculado en enseñanzas de Formación Profesional

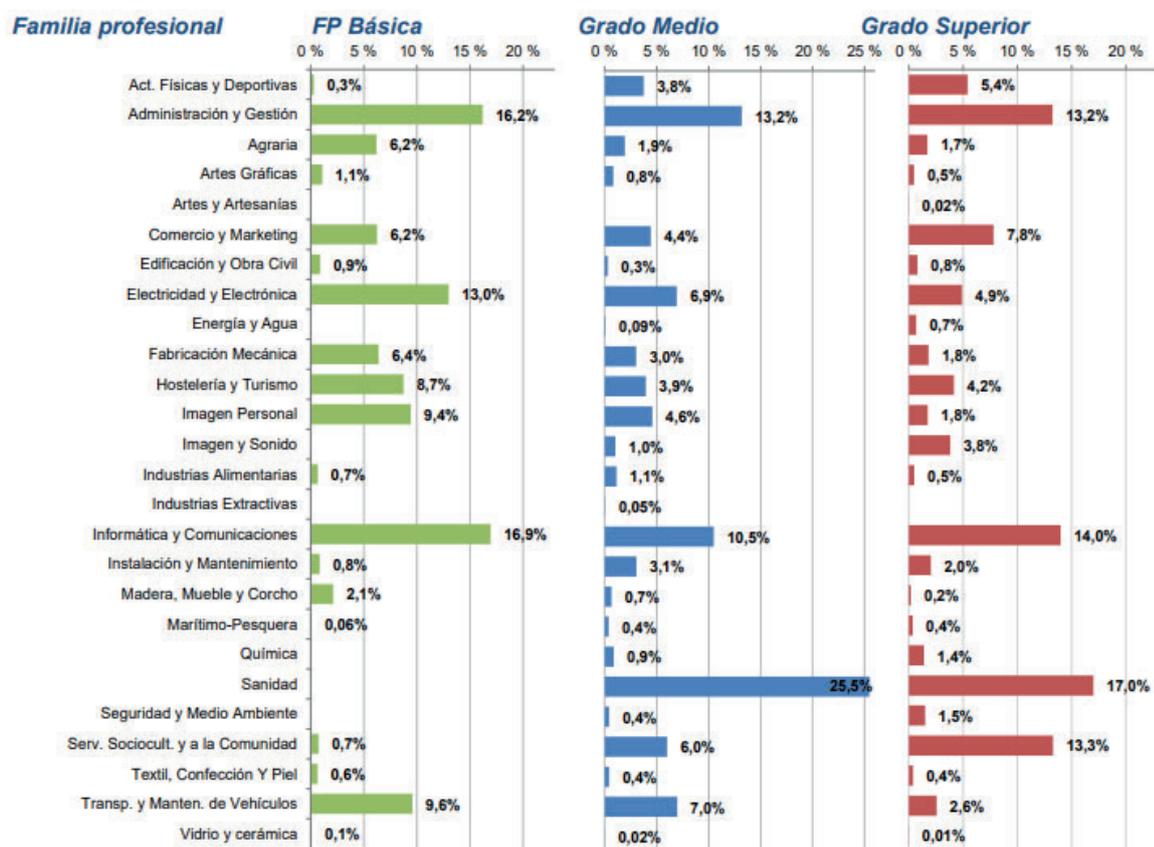


Fuente: Ministerio de Educación y Formación Profesional

Existen diferencias importantes por Comunidades Autónomas. La tasa bruta de matriculación en el Grado Superior es casi el doble en Galicia y País Vasco (por encima del 53%) que en las Islas Baleares (27%). Las diferencias son algo menores en el Grado Medio, donde varían entre el 45,7% de la Comunidad Valenciana y el 28,2% de Canarias.

La distribución del alumnado por familia profesional se presenta en el siguiente gráfico.

Gráfico 26. Distribución de alumnado por familia profesional curso 2021-2022



Fuente: Ministerio de Educación y Formación Profesional

Para un mayor grado de detalle y desagregación de los datos de formación profesional, puede consultarse la web del Ministerio de Educación y Formación profesional²³.

El importante crecimiento del alumnado de formación profesional se concentra en gran medida en los ciclos de Grado Superior, pero apenas logra ir reduciendo la distancia que mantenemos con la Unión Europea en cuanto al porcentaje de alumnos que escoge, en la etapa de secundaria superior, la vía de enseñanzas profesionales respecto a las enseñanzas generales. Así, desde 2015, la brecha que nos separa de la media europea entre formación profesional de grado medio y Bachillerato solo se ha reducido de 13 a 10 puntos.

23 <https://www.educacionyfp.gob.es/servicios-al-ciudadano/estadisticas/no-universitaria/alumnado/fp/cursos/2021-2022.html>

Tabla 7. Porcentaje de estudiantes de FP Inicial (grado medio) respecto al total de estudiantes de secundaria superior (incluyendo bachillerato)

	ESPAÑA	UNIÓN EUROPEA 27
2015	35,2	48,9
2016	34,8	48,3
2017	35,4	48,1
2018	35,8,	48,4
2019	36,4	48,4
2020	36,6	48,7
2021	38,7	48,7

Fuente: Cedefop, cálculos basados en datos de Eurostat UOE (datos conjuntos de Unesco, OCDE y Eurostat) de educación formal. Última cifra disponible 2021.

La brecha anterior, sin embargo, es significativamente menor si comparamos el total de alumnos de formación profesional en todos sus niveles, incluida la FP superior, respecto a la población total de 15 a 24 años. Con este indicador, el porcentaje de alumnos en España se situaría en 17,1%, algo más de dos puntos por debajo de la media europea.

Tabla 8. Porcentaje de estudiantes en programas de FP respecto a la población de 15 a 25

	ESPAÑA	UNIÓN EUROPEA 27
2015	14,1	18,9
2016	14,1	18,5
2017	14,7	18,6
2018	15,0	18,7
2019	15,2	18,8
2020	15,7	19,2
2021	17,1	19,4

Fuente: Cedefop, cálculos basados en datos de Eurostat UOE (datos conjuntos de Unesco, OCDE y Eurostat) de educación formal. Última cifra disponible 2021.

Por otro lado, y también desde una perspectiva comparada, es relevante mencionar que el volumen de titulados de FP en familias y titulaciones vinculadas a las ciencias, tecnologías, ingenierías y matemáticas (las denominadas STEM, en jerga europea) sigue manteniéndose bastante por debajo de la media europeas (23% frente al 37,8% de media europea en 2021) .

INSERCIÓN PROFESIONAL DE LOS TITULADOS DE FORMACIÓN PROFESIONAL.

El progresivo incremento del alumnado de formación profesional en sus niveles medios está probablemente asociado a la mejor inserción laboral de sus titulados en relación con las enseñanzas de carácter general hasta bachillerato. En el informe anterior, hacíamos referencia a los resultados de la Encuesta de transición educativa-formativa e inserción laboral (ETEFIL), de carácter cuatrienal, cuyos últimos datos disponibles habían sido publicados en 2020 (correspondientes a la encuesta de 2019), que apuntaban a una inserción laboral significativamente superior en los titulados de FP media respecto a los alumnos de Bachillerato, y una inserción

aún mayor en los títulos de Grado Superior, cuya tasa de empleo se acercaba al 80%. En cierto contraste, la Encuesta de inserción laboral universitaria (EILU) mostraba una inserción de los titulados universitarios más alta que la de los ciclos superiores de FP, pero recordábamos que no podía realizarse una comparación directa entre los datos de ambas encuestas, por sus distintas metodologías y la influencia de factores ajenos, como el hecho de que algunos alumnos de FP continúan sus estudios a nivel universitario y no buscan empleo de forma inmediata.

Por su parte, el Observatorio del Mercado de Trabajo del SEPE publica informes anuales que, entre otros datos, indican el volumen de contratación por nivel educativo, donde se aprecia también la relevancia en la contratación de los titulados en FP. En el informe publicado en 2023 se mantienen cifras similares a las de 2021 y supusieron en torno al 15% de la contratación, frente a un 11% de las personas con Bachillerato, y cerca de un 10% de los universitarios. Estos datos, no obstante, tienen un valor informativo limitado pues reflejan el flujo de contratación (número de nuevos contratos) y no el volumen o stock total de las personas con empleo con esa titulación. Y además, los porcentajes se realizan respecto al número total de contratos realizados en ese período, no respecto al número de personas que tienen ese nivel formativo.

El Ministerio de Educación y Formación Profesional viene realizando también un seguimiento de los niveles de inserción profesional de la Formación profesional de las últimas cohortes de alumnos, a través de un cruce con los datos de afiliación a la Seguridad Social en sucesivos años. Como cabría esperar y en consonancia con los datos anteriores, la inserción laboral es mayor en los niveles más avanzados de formación. Si se comparan los niveles de las tasas de afiliación media en Grado Superior con los de Grado Medio, se observa que la inserción en Grado Superior se sitúa más de 12 puntos por encima de la de Grado Medio tras el primer año, y continúa más de 10 puntos por encima en el segundo año. Es necesario tener en cuenta, en todo caso, que parte de los titulados en Grado Medio pospone su inserción laboral, continuando en el sistema educativo. Comparando dentro de cada nivel los grados de inserción de los alumnos que han cursado formación dual respecto a los que no la hacen, la inserción de alumnos de dual está 10 puntos por encima en el nivel de Grado Medio, y 17 puntos en el Grado Superior.

Es relevante indicar que existen diferencias notables en los grados de inserción mostrados por las tasas de afiliación según la familia profesional, el ciclo formativo cursado e incluso la Comunidad Autónoma.

Por último, hay que señalar que el Ministerio de Educación y Formación Profesional también realiza un informe de inserción similar con datos de afiliación a la Seguridad Social de los titulados universitarios, en el que las diferencias de inserción según la titulación son aún más notables que en el caso de la Formación Profesional.

FORMACIÓN EN CENTRO DE TRABAJO Y FORMACIÓN DUAL

Como es sabido, el módulo de Formación en Centros de Trabajo (FCT) se venía cursando de manera obligatoria en todas las enseñanzas de FP y suponía una formación práctica desarrollada en un centro de trabajo real en el que se desempeñan actividades propias del perfil del Título correspondiente.

En el curso 2021-2022 el número de alumnos que realizaron el módulo de FCT descendió en cerca de 10.000 alumnos hasta los 426.441, cambiando la tendencia creciente anterior. De ellos, 42.441 lo cursaron en FP Básica, 171.535 en Grado Medio y 212.013 en Grado Superior.

**Tabla 9. Alumnado de FCT por enseñanza, sexo y titularidad del centro.
Curso 2021-2022**

	Total	Hombres	Mujeres	% Mujeres	Centros públicos	Centros privados	% Cent. públicos
Total	426.441	230.959	195.482	45,8%	279.186	147.255	65,5%
C.F. FP Básica	42.263	29.920	12.343	29,2%	32.395	9.868	76,7%
C.F. FP Grado Medio	171.535	91.836	79.699	46,5%	113.746	57.789	66,3%
C.F. FP Grado Superior	212.013	108.753	103.260	48,7%	132.415	79.598	62,5%
Curso de Especialización titul. FP GM	215	204	11	5%	215	0	100,0%
Curso de Especialización titul. FP GS	415	246	169	41%	415	0	100,0%

Fuente: Ministerio de Educación y Formación Profesional

Mientras que el Módulo de FCT se cursa con frecuencia al final del segundo año de enseñanza de Formación Profesional, la denominada Formación Profesional Dual combina de manera más intensa los procesos de enseñanza y aprendizaje en la empresa y en el centro educativo, con una inmersión más profunda en el entorno productivo real que se prolonga a lo largo de todo el proceso de formación.

En contraste con el descenso de alumnos de FCT, y posiblemente debido a un cierto trasvase o transición entre modelos, en el curso 2021-2022, el número de 32.919 alumnos que cursaron formación dual aumentó en más de 12.000, situándose en 45.613 alumnos. Se mantiene una participación inferior de mujeres (39%) y una concentración de alumnos en el Grado Superior.

TABLA 10. ALUMNADO Y CENTROS DE FP DUAL. CURSO 2021-2022

	Total	Centros públicos	Centros privados	% Cent. públicos	Hombres	Mujeres	% Mujeres
Nº de centros que imparten							
TOTAL	1.342	982	360	73,2%			
C.F. FP Básica	106	74	32	69,8%			
C.F. FP Grado Medio	861	642	219	74,6%			
C.F. FP Grado Superior	1.018	752	266	73,9%			
Alumnado matriculado							
TOTAL	45.613	33.652	11.961	73,8%	27.553	18.060	39,6%
C.F. FP Básica	871	551	320	63,3%	636	235	27,0%
C.F. FP Grado Medio	15.787	11.627	4.160	73,6%	10.091	5.696	36,1%
C.F. FP Grado Superior	28.955	21.474	7.481	74,2%	16.826	12.129	41,9%

Fuente: Ministerio de Educación y Formación Profesional

Debemos destacar que persisten importantes diferencias territoriales en la implantación de la formación dual. Así, en los Grados Medio y Superior, la Comunidad Foral de Navarra (con un 21,7% y un 16,7% respectivamente) es la que tiene mayores porcentajes de alumnos en formación dual. En grado superior, le siguen a una distancia relevante Cataluña, Rioja y Madrid, y en el Grado Medio, Madrid y Cataluña. En FP Básica, el alumnado que cursa la modalidad dual es menos significativo y tiene un cierto peso solo en Andalucía y La Rioja.

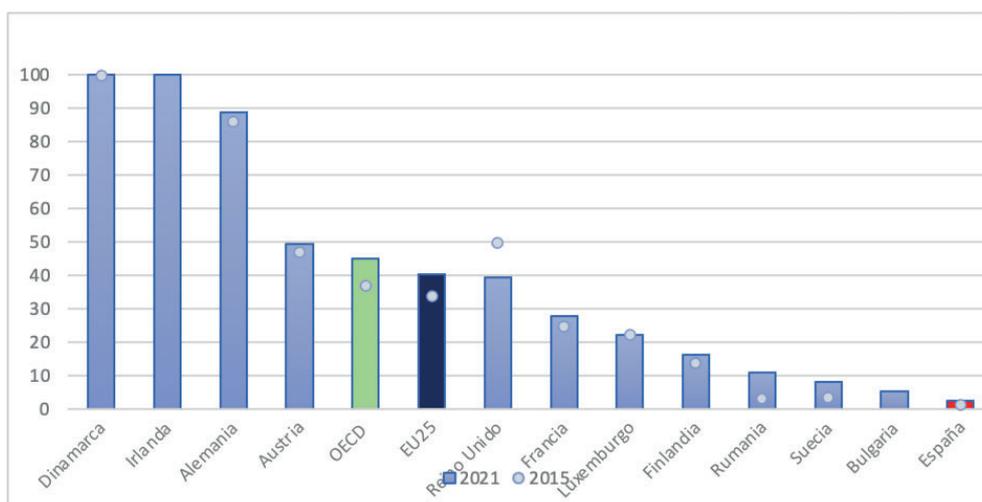
Con las últimas cifras disponibles, el peso de la formación dual continúa en ascenso, pero sigue siendo todavía muy limitado en el conjunto de la Formación Profesional. En el curso 2021-2022 supuso el 7,1% del alumnado de Grado superior, el 4,3% del Grado Medio y el 1,2% de la FP Básica.

Se trata de porcentajes que están todavía a gran distancia de la media de la Unión Europea.

Así, con datos de la Encuesta Europea de Formación Continua (CVTS 2020), las empresas españolas tienen una participación muy limitada en formación dual o formación profesional inicial con contratos formativos o prácticas retribuidas. Mientras que prácticamente un tercio de las empresas europeas emplean participantes en este tipo de programas ligados a la formación profesional inicial, con Alemania a la cabeza con casi dos de cada tres empresas, en nuestro país la cifra fue apenas de un 11,1%, es decir poco más de una de cada diez, descendiendo incluso del 13% registrado en 2015.

Por su parte, según los datos que ofrece tanto el CEDEFOP como la OCDE, el porcentaje del alumnado que realiza (al menos el 25%) de su formación profesional en un centro de trabajo real se sitúa por debajo del 3%, muy por debajo del casi 45% de media de la OCDE.

Gráfico 27. % de alumnos de FP (grado medio) en programas que combinan formación con aprendizaje en centro de trabajo (al menos 25% del tiempo)



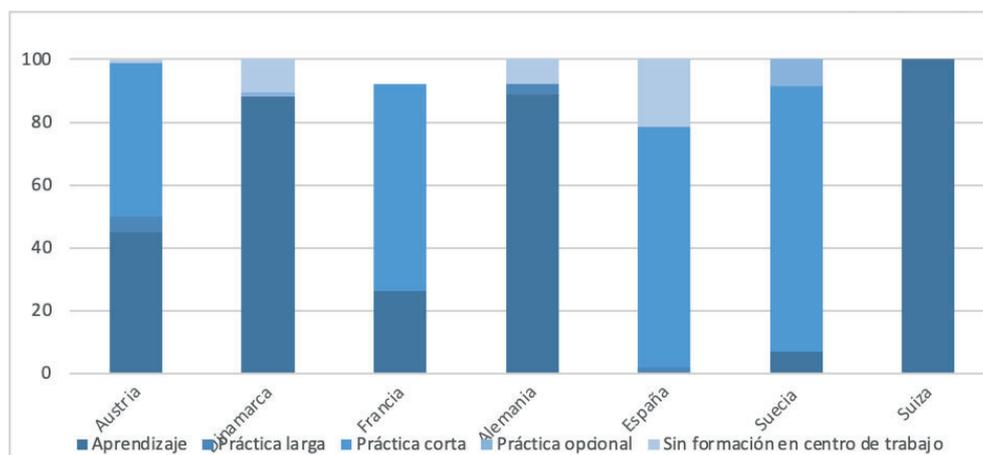
Fuente: OCDE. *Education at a glance 2023*. Datos referidos a 2021.

Esa diferencia es bastante menor, si utilizamos un criterio menos exigente. Así, el indicador finalmente usado por la Comisión Europea para el seguimiento de la Estrategia Europea de Educación y Formación que establece para 2025 el objetivo de que el 60% de los estudiantes de formación profesional tengan cierta formación en centros de trabajo, contabiliza cualquier exposición y recoge cualquier experiencia en centro de trabajo de al menos 1 mes durante la FP. Utilizando este criterio, España se situaría a la cabeza de Europa, con casi un 100% en 2022, al incluirse en todos los casos los módulos de FCT que son obligatorios para obtener la titulación.

Si bien este indicador proyecta una imagen que sobrerrepresenta el peso real de la formación en el entorno real de trabajo en nuestro país, es cierto que la nueva normativa intenta profundizar de manera decidida en la formación dual, convirtiendo de algún modo toda la formación profesional en formación dual por la vía de ofrecer distintos grados de intensidad en la formación que se desarrolla en el centro de trabajo. Así, en la Formación intensiva, que responde al actual modelo dual, al menos el 35% de la duración total de la formación se realizará en la empresa, que colaborará en más del 30% del currículo, y el estudiante suscribe un contrato de formación. Por su parte, la formación profesional de carácter general, extiende los requisitos de la actual FCT y requerirá un tiempo en el centro de trabajo de entre el 25% y el 35% de la duración de la formación, y la empresa debe participar en hasta un 20% de los contenidos y resultados de

aprendizaje. El 25% es un umbral relevante, pues la clasificación internacional considera ya estas prácticas como de larga duración. En el siguiente gráfico, observamos cómo en la actualidad la mayor parte de los alumnos no alcanzan ese umbral.

Gráfico 28. % de estudiantes de FP (grado medio) según el tipo/duración de su formación en centro de trabajo



Fuente. OCDE. *Education at a glance 2023. Datos de 2021.*

En definitiva, la generalización del carácter dual de la formación profesional que propone la ley debe permitir avanzar, aunque sea a dos velocidades, pero habrá que esperar a la puesta en práctica para conocer hasta qué punto toda la formación profesional se transforma realmente en dual y alcanza no solo los umbrales de formación en el centro de trabajo sino una vinculación mucho más estrecha con la empresa de la que tiene actualmente la FCT.

Una de las barreras más importantes para la transición a este modelo, que requiere que más empresas acojan prácticas en el centro de trabajo durante más tiempo, puede estar en las condiciones que se les exijan para ello. En este contexto, los recientes cambios que requieren procesos de altas y bajas en seguridad social para alumnos en prácticas, aunque no sean retribuidas, y las exigencias que se contemplan en las propuestas conocidas sobre el futuro estatuto del becario, podrían disuadir de facto a las empresas de acoger más estudiantes en prácticas. A este respecto, cabe recordar que incluso en sistemas de formación dual consolidados, como el de Alemania, una de las barreras que se experimenta es la falta de vacantes que ofrecen las empresas para aprendices. El problema, además, no se limita al ámbito de la formación profesional inicial reglada, sino al resto de ofertas formativas que prevean prácticas en centro de trabajo, incluidas también las del ámbito universitario. Y todo lo anterior, con el problema añadido de que, con frecuencia, la realización de prácticas es un requisito necesario para obtener la titulación.

LOS CONTRATOS DE FORMACIÓN EN ALTERNANCIA

En este apartado se abordan algunos datos de los contratos de formación, con datos anuales, pero hay que señalar que el Informe de situación de la formación profesional de la Fundación CIFE, se complementa en esta edición con un análisis sobre los contratos de formación en alternancia realizado por la Profesora M^a de los Reyes Martínez Barroso y que presentamos en la segunda parte de esta publicación.

En el informe anterior recordábamos que la publicación de 2021 de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía social, titulada Jóvenes y mercado de trabajo, señalaba que *"el contrato de formación y aprendizaje constituye una de las vías específicas de acceso al empleo más importantes para los jóvenes. Su objetivo es favorecer el aprendizaje en el entorno laboral y la adquisición de competencias profesionales transversales durante la formación, como elementos fundamentales tanto para mejorar su formación como su empleabilidad, convirtiéndose en uno de los pilares de la Formación Profesional Dual"*.

El Real Decreto 1529/2012 había desarrollado el contrato para la formación y el aprendizaje y establecido las bases de la formación profesional dual. Este Real Decreto, desarrollado por las órdenes ministeriales ESS/2518/2013 y ESS/41/2015, establece el sistema de financiación del coste de la formación inherente al contrato para la formación y el aprendizaje mediante bonificaciones en las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social, con cargo a los presupuestos del SEPE. Con la reforma laboral aprobada por el Real Decreto Ley 32/2001, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo, se reformaron los contratos formativos establecidos en el Artículo 11 del Estatuto de los Trabajadores, reformulados en la modalidad de contrato de formación en alternancia, que viene a sustituir al de aprendizaje y al de formación dual universitaria, y la modalidad para la obtención de práctica profesional, que vino a sustituir el contrato de prácticas.

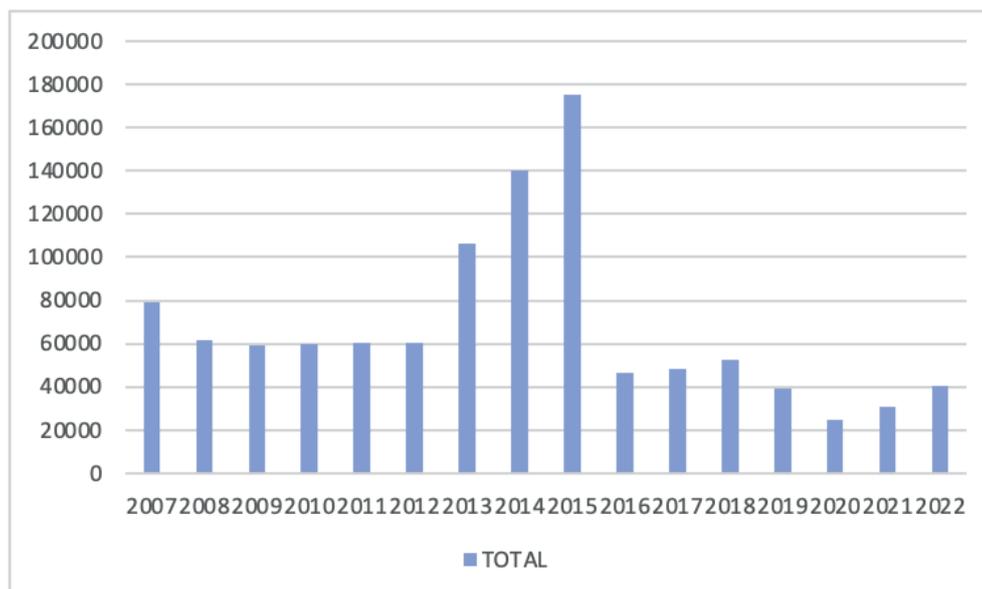
En 2022, se formalizaron más de 40.000 contratos de formación en alternancia, un 30% más que el año anterior, pero se formaron 19.865 trabajadores en el marco de este contrato, una cifra muy similar a la del año anterior, según la Memoria del SEPE. Tres cuartas partes de estos trabajadores se formaron a través de teleformación.

El citado Real Decreto también establece que el SEPE podrá otorgar subvenciones directas, mediante convenios entre las Administraciones educativas y laborales competentes, para la financiación de los costes adicionales que para dichas administraciones se deriven de la impartición de la actividad formativa de estos contratos.

El total de nuevos contratos para la formación en alternancia superó los 40.000, un incremento de más de 10.000 sobre las cifras de 2021. Como recordábamos en el informe anterior, el número de contratos, que había crecido de manera notable entre los años 2011 y 2015, experimentó una caída drástica en 2016, debido a los cambios normativos en los requisitos de formación²⁴. En su evolución más reciente, tras la caída de 2020 y superada la situación más difícil de la pandemia, el nivel de contratación se recupera hasta cifras prepandemia de 2019, pero sigue sin despegar.

24 En 2016 expiró la vigencia de las prórrogas establecidas en la Disposición Transitoria, que permitía que la formación asociada al contrato para la formación y el aprendizaje pudiera no estar vinculada a la obtención de un certificado de profesionalidad o título de formación profesional, recibiendo otro tipo de formación impartida por centros autorizados por el SEPE.

Gráfico 29. Número de contratos formativos



Fuente: Sepe. Estadísticas de contratos. Gráfico elaboración propia

Más de la mitad de las personas que realizaron formación en estos contratos eran mujeres. La mayoría tenía menos de 25 años. Algo más de la mitad tenía estudios secundarios y casi un 40% solo estudios primarios o inferiores.

RECONOCIMIENTO DE LAS COMPETENCIAS PROFESIONALES

Como señalábamos en el informe anterior, gran parte de la población activa tiene competencias profesionales adquiridas fundamentalmente a lo largo de su experiencia laboral, o a través de procesos formativos no formales. Se trata de competencias que, en tanto no puedan ser acreditadas, es difícil poner en valor en el mercado de trabajo y, aún más, en los procesos de formación certificable con el objeto de no repetir innecesariamente áreas que ya se dominan. El problema de esta falta de acreditación viene siendo particularmente relevante en un contexto donde casi la mitad de la población activa no dispone de ninguna acreditación oficial profesional.

Señalábamos que, en 2021, se aprobó el Real Decreto 143/2021, de 9 de marzo, por el que se modificaba el Real Decreto 1224/2009, de 17 de julio, de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral, que había logrado alcanzar solo la acreditación de unas 300.000 personas en 10 años desde su implantación. El principal cuello de botella parecía derivarse de la articulación del procedimiento a través de convocatorias publicadas por las Administraciones con carácter específico y limitadas en el tiempo. En este contexto, la principal novedad fue la intención de establecer un procedimiento más permanente, para que cualquier persona pudiera solicitar en cualquier momento la evaluación y acreditación de las competencias profesionales adquiridas en experiencia laboral o de manera informal, fijándole un plazo a las administraciones para atender a esta demanda. El nuevo procedimiento se apoyaba en el Plan de Modernización de la Formación Profesional, dotado de un significativo presupuesto inicial de casi 852,5 millones de euros, financiados con fondos europeos, con los que el Ministerio de Educación y Formación Profesional preveía la acreditación de más de tres millones de personas en cuatro años. Un objetivo ambicioso que requiere superar no solo dificultades organizativas para su gestión, sino un problema de falta de motivación para los ciudadanos, en tanto no sea más evidente el valor añadido y beneficios que pueden alcanzar.

El procedimiento permanente tiene como referencia la totalidad de las unidades de competencia profesional incluidas en la oferta de Formación Profesional vinculada al Catálogo Nacional de estándares de competencia. El sistema de acreditación es acumulable para que el beneficiario pueda obtener la acreditación, total o parcial, de las unidades de competencia que corresponda y, en su caso, completar la formación necesaria que le lleve a la obtención del correspondiente título de FP o certificado de profesionalidad.

4. DATOS ECONÓMICOS

Cuando hablamos de la financiación de la formación profesional en España, debe hacerse una primera distinción entre la financiación de la formación profesional en el Sistema Educativo y la formación profesional para el empleo, del ámbito laboral, que se corresponden a lo que, en terminología europea, se denominan formación profesional inicial y formación continua.

GASTO EN EL ÁMBITO EDUCATIVO

La formación profesional inicial en el **ámbito educativo** en centros públicos y concertados se ha venido financiando tradicionalmente a través de impuestos y, en su caso, fondos europeos (a través del Mecanismo de recuperación y resiliencia desde su aprobación) y se canaliza a través de los Presupuestos Generales del Estado y de los de las Comunidades autónomas, a los que hay que añadir las aportaciones de las corporaciones locales. A partir del año 2021, no obstante, la atribución al Ministerio de Educación y Formación Profesional de las acciones acreditables de la formación profesional para el empleo, dirigida a ocupados y desempleados, implica que un porcentaje de la contribución social para formación profesional se asigna a este Ministerio.

En el ámbito amplio de la educación y universidades, el gasto público educativo total en España en 2021 (último dato disponible de presupuestos liquidados) se aproximó a los 60.000 millones de euros, un 4,89% del PIB, de acuerdo con la información de gasto educativo que proporciona el Ministerio de Educación y Formación Profesional²⁵. Este dato incorpora más de 1.051 millones de euros dedicados a "formación profesional acreditable".

En materia de formación profesional inicial, el gasto público en formación profesional de nivel básico y medio supuso en 2020 un 0,4% del PIB, por debajo de la media de la Unión Europea que estaría en el 0,56%, fundamentalmente debido al menor porcentaje de alumnos que cursan Formación Profesional en nuestro país en estos niveles.

²⁵ Ministerio de Educación y Formación Profesional, Gasto Público en Educación. Resultados definitivos 2021. A fecha de la redacción de este informe no están disponibles los datos de 2022.

Tabla 11. Gasto público en formación profesional (hasta nivel medio) en % PIB

	ESPAÑA	UNIÓN EUROPEA 27
2015	0,33	0,55
2016	0,33	0,53
2017	0,33	0,52
2018	0,34	0,52
2019	0,35	0,51
2020	0,40	0,56

Fuente CEDEFOP, con datos Eurostat y compilación conjunta Unesco, OCDE y Eurostat (UOE).

Sin embargo, el gasto por estudiante, que elimina el efecto del menor porcentaje de alumnos de FP, proyecta una imagen distinta que refleja un crecimiento en los últimos años y nos sitúa por encima de la media europea. Así, en 2020, el gasto público anual por estudiante a tiempo completo en FP (sin incluir la Superior) se situó en España en 9.100 unidades estándares en paridad de poder adquisitivo, frente a 8.100 de media de la UE.

Tabla 12. Gasto público (unidades paridad poder adquisitivo) por estudiante en formación profesional (hasta nivel medio)

	ESPAÑA	UNIÓN EUROPEA 27
2015	7,8	7,4
2016	8,5	7,4
2017	8,9	7,5
2018	9,0	7,8
2019	9,4	8,0
2020	9,1	8,1

Fuente Cedefop, basado en datos Eurostat, UOE. Algunos datos son estimaciones del Cedefop.

Además de la formación profesional inicial, financiada primordialmente con impuestos, el Ministerio de Educación y Formación Profesional ha empezado a recibir una parte muy importante de las cotizaciones sociales para la formación para el empleo certificable respecto al Catálogo Nacional.

Los Presupuestos Generales del Estado²⁶ asignaban al Ministerio de Educación y Formación Profesional, además de todos los presupuestos para la formación profesional inicial, los siguientes programas dedicados a la formación profesional para el empleo. En primer lugar, el programa 241B que es el programa fundamental, financiado básicamente por las contribuciones sociales para formación, comprende todas las actuaciones de Formación Profesional para el empleo vinculadas al Catálogo Nacional de las Cualificaciones Profesionales. Este programa aumentó notablemente su dotación, dotándose de 1.151.250.700 euros en los Presupuestos Generales de 2022, y de 1.178.386.000 en los de 2023. Es relevante señalar que se trata de fondos afectados que, en principio, no pueden dedicarse a otra finalidad. Resulta difícil, no obstante, obtener datos sobre el grado de ejecución finalmente alcanzado, en su mayor parte correspondiente a las Comunidades Autónomas, entre otros motivos porque los tiempos de ejecución, y en su caso reintegro o reanualización de fondos, se extienden durante varios años. Un segundo programa

26 https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/Presup/PGE2022Proyecto/MaestroTomos/PGE-ROM/doc/L_22_A_G8.PDF

es el 24TA, de *reskilling* y *upskilling* (es decir, de recualificación y perfeccionamiento) de la población activa ligado a cualificaciones profesionales que se encuadra en el Plan estratégico de impulso a la formación profesional y en el componente del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, financiado con fondos europeos y que tiene por objeto la modernización del sistema de formación profesional. Este programa se dotó de la misma cuantía de 49.000.000 en ambos Presupuestos Generales de 2022 y 2023. Un tercer lugar, el Programa 32TA, también de *reskilling* y *upskilling* estuvo dotado de 422.849 en 2022.

Volviendo al gasto público dedicado a la Formación Profesional inicial, del ámbito educativo, hay que señalar que la mayor parte del gasto se dedica a financiar la red de Centros de Formación Profesional públicos. En el curso 2021-22, aproximadamente dos tercios del total de los centros educativos que impartían formación profesional (un 66,3%) eran de Centros públicos, que escolarizaron al 66,7% del alumnado. El resto fueron Centros de carácter privado. La preponderancia de Centros públicos es relativamente estable aunque se viene observando un cierto aumento del alumnado en centros privados.

Por su parte, el gasto privado en formación profesional inicial (que contabiliza en las estadísticas internacionales de gasto educativo), proviene fundamentalmente de aportaciones de las familias y ciudadanos, y se concentra básicamente en estos centros privados, bien para financiar actividades no concertadas en centros que cuentan con concierto, bien como fuente principal de financiación de la formación en el caso de centros privados no concertados.

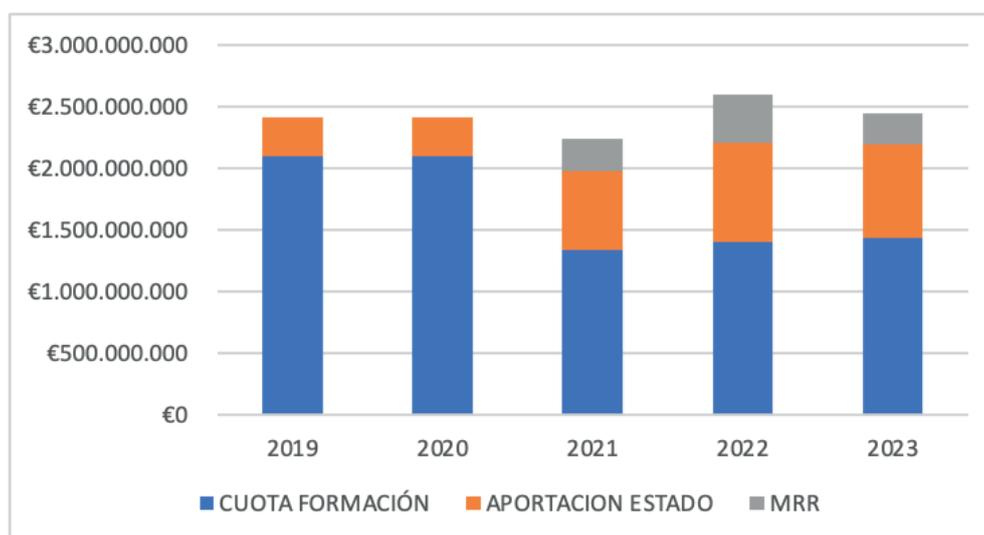
DATOS ECONÓMICOS DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO

La formación profesional para el empleo cuenta básicamente con tres **fuentes de financiación**. La cuota finalista de formación profesional que se aportan empresarios y trabajadores dentro de sus contribuciones a la Seguridad Social, los Fondos europeos (en la actualidad a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia) y la aportación del Estado asignados a través del Servicio Público de Empleo. Además de estas fuentes de financiación pública, una imagen más completa del gasto total debe incluir también los fondos que dedican las empresas, de forma complementaria, a través de la cofinanciación de acciones formativas bonificadas o la financiación de acciones propias.

Las cotizaciones sociales para formación, que gestionaban íntegramente las autoridades laborales, se dividen a partir del 2021 entre la Administración laboral y la Educativa.

Pese a la división de la cuota en 2021, la cuantía total del presupuesto de formación para el empleo gestionado por las autoridades laborales ha recuperado unos niveles similares a los que tenía con anterioridad. Esto se debe al incremento de la aportación del Estado y a la integración de los fondos europeos del mecanismo de recuperación y resiliencia, como se aprecia en el siguiente gráfico, pero esta mayor dependencia de financiación no procedente de las cotizaciones y, sobre todo, el carácter temporal de los fondos del MRR podría plantear ciertas dudas sobre la sostenibilidad de estos niveles de financiación en el medio plazo, en entornos presupuestarios más restrictivos.

Gráfico 30. Fuentes de financiación de la formación profesional para el empleo asignada al Ministerio de Trabajo y Economía Social



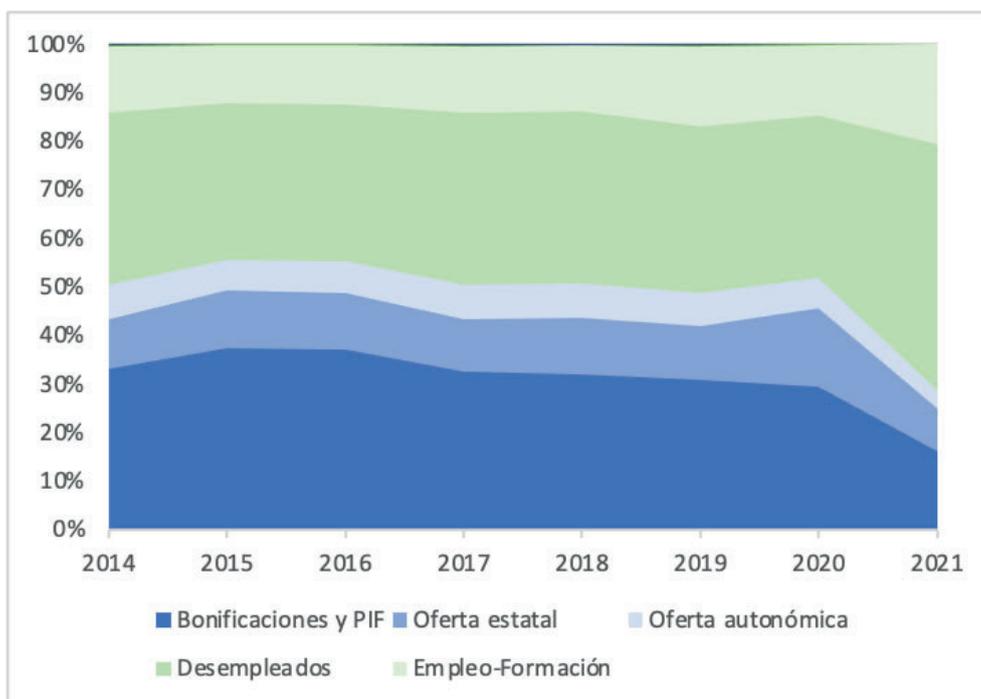
Fuente: Fundae.

En los siguientes gráficos intentamos visualizar la **evolución de distribución del presupuesto entre cada una de las principales iniciativas** de la formación para el empleo. Se presentan los datos como porcentaje del presupuesto, no en cifras absolutas, para visualizar mejor el peso otorgado a cada iniciativa. Se utilizan las cifras de los últimos Planes anuales de evaluación de la formación profesional para el empleo, correspondientes a 2019 y 2020-21, al resultar las más aceptadas desde una perspectiva de evaluación. Debe advertirse, sin embargo, que estas cifras no coinciden con las disponibles en otras fuentes, como Fundae o la liquidación de presupuestos del SEPE, por distintas razones y criterios técnicos, lo cual dificulta un análisis preciso de la situación presupuestaria. También debemos reiterar la advertencia sobre la distorsión que produce en el análisis histórico la exclusión de la formación certificable a partir de 2020.

En el gráfico siguiente, podemos ver en primer lugar la evolución de la distribución inicial de fondos entre ocupados (las tres bandas inferiores) y desempleados (las dos bandas superiores), que no siempre ha estado alineada con la evolución del empleo y el desempleo²⁷. En concreto, entre 2016 y 2019, se observa una ligera disminución del porcentaje del presupuesto dedicado a ocupados respecto al asignado a desempleados, que resulta contraintuitiva para un período en el que el volumen de empleo crecía y el paro se reducía.

27 La distribución entre desempleados y ocupados no coincide con la que ofrece Fundae. De hecho, con datos de Fundae sí habría crecido el porcentaje del presupuesto dedicado a ocupados respecto al dedicado a empleados hasta el año 2021. En todo caso, y más allá de otras diferencias por criterios técnicos, los datos de Fundae resultan más incompletos, al no incluir los programas de empleo-formación, además de la misma exclusión de la parte transferida a educación en la que tienen mayor peso los desempleados.

Gráfico 31. Peso de las iniciativas de FPE en el conjunto del presupuesto inicial acumulado.



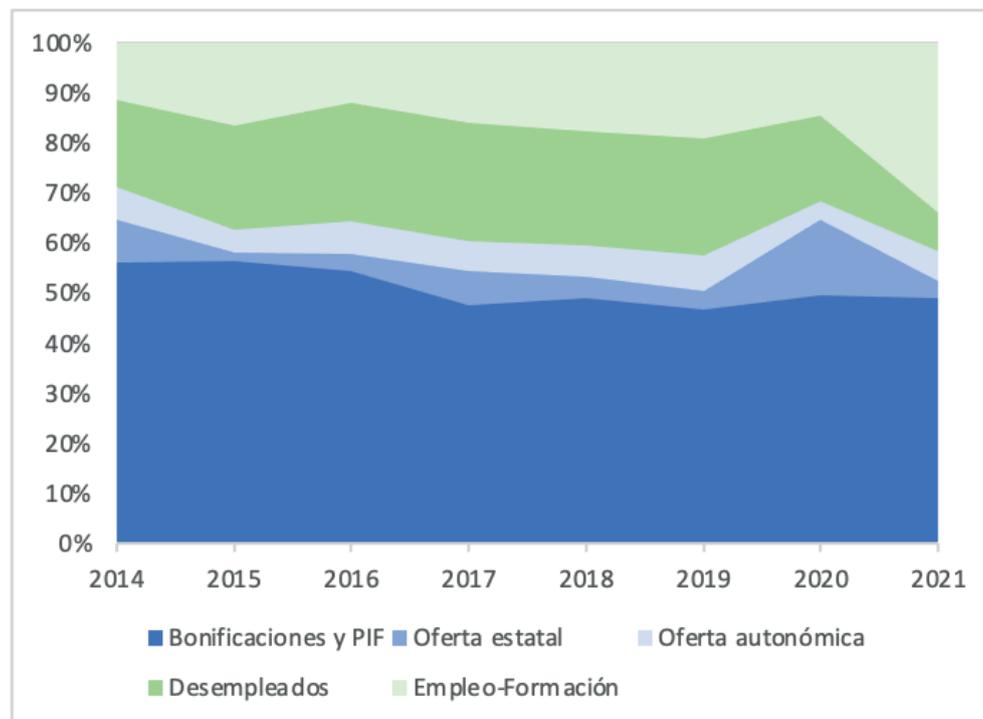
Fuente: SEPE, Planes Anuales de Evaluación de la formación profesional para el empleo 2019 y 2020-21.
Gráfico elaboración propia²⁸

Observamos también lo atípico de los años 2020 pero, sobre todo, de 2021. La baja ejecución de 2020, consecuencia de la pandemia, repercutió en una asignación inicial de fondos para el ejercicio siguiente en la que el presupuesto para bonificaciones se desplomó, al calcularse en base a la ejecución anterior, dejando una gran parte de la financiación disponible que se volcó en las ofertas formativas, sobre todo, la dirigida a desempleados. El resultado fue un presupuesto un tanto desajustado a la realidad, tal como demostraron posteriormente los bajos niveles de ejecución de las ofertas, frente a una elevada ejecución de la formación programada por las empresas.

28 No se han añadido datos de 2022 y 2023 con información que facilita el SEPE, al seguir criterios distintos a las cifras facilitadas en los Planes de evaluación. Para no distorsionar la visualización, se han estimado los datos de 2010 y 2011 de los programas de empleo-formación, basándose en el dato de 2012. Por otro lado, nótese que el Plan de evaluación 2020-21 excluye la información sobre formación certificable, por lo que el conjunto de las cifras lamentablemente deja de ofrecer una imagen sobre el conjunto de la formación profesional para el empleo.

El siguiente gráfico muestra la distribución del presupuesto finalmente ejecutado, en lugar de la asignación inicial del gráfico anterior.

Gráfico 32. Peso de las iniciativas de FPE (Obligaciones reconocidas)



Fuente: SEPE, Planes Anuales de Evaluación de la formación profesional para el empleo 2019,y 2020-21.
Gráfico elaboración propia

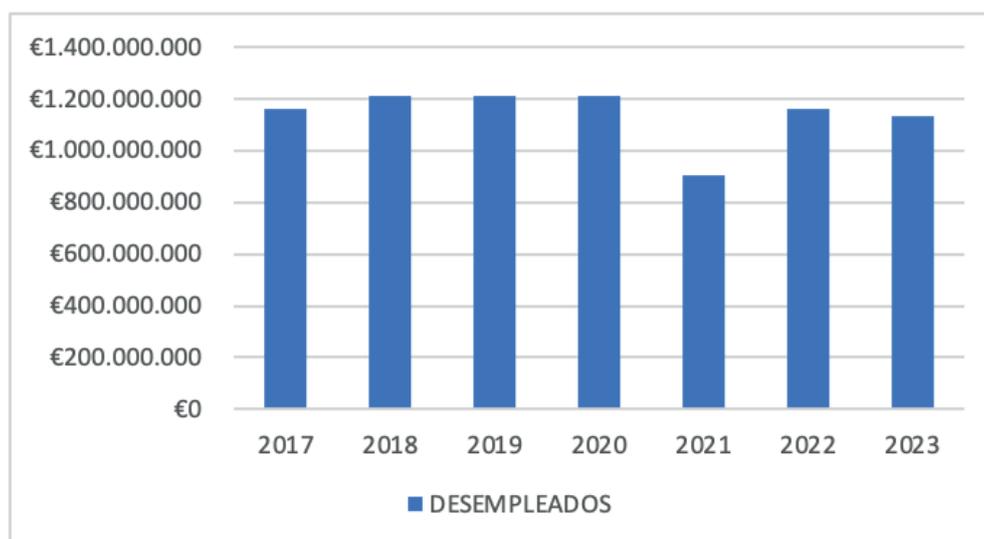
Vemos en el gráfico, en primer lugar, que el porcentaje de recursos dedicados finalmente a los ocupados fue mayor que el inicialmente presupuestado, debido fundamentalmente como señalábamos a la formación programada por las empresas. Se confirma, en cualquier caso, la pequeña reducción a lo largo del período 2016 a 2019 del porcentaje de financiación de ocupados, contraria a lo que cabría esperar del crecimiento del empleo en esos años. Los bajos niveles de ejecución en las ofertas, frente a lo inicialmente presupuestado, son visibles sobre todo en 2021, ya que 2020 refleja todavía obligaciones sobre acciones formativas de oferta iniciadas con anterioridad. Un último dato llamativo es el creciente peso presupuestario alcanzado por las acciones de empleo-formación, iniciativa que con frecuencia se excluye de los análisis de la formación para el empleo, pese a la importante inversión realizada en la formación de desempleados a través de estas iniciativas.

Respecto a la situación posterior a 2021, solo podemos referirnos a otras fuentes con escasa comparabilidad con los datos presentados en los gráficos anteriores. El avance de liquidación del presupuesto del SEPE de 2022 nos muestra un grado de ejecución presupuestaria superior a la del 2021, pero todavía relativamente baja, en particular en lo que se refiere a la oferta de formación de ocupados a nivel estatal, en contraste con la elevada ejecución de la formación programada por las empresas. Respecto al nivel autonómico, esta liquidación de presupuestos no ofrece información sobre la ejecución final, en la medida en que el porcentaje publicado de ejecución se limita a confirmar la transferencia efectiva de los fondos a las CCAA, que nada dice de su ejecución final.

GASTO PÚBLICO EN LA FORMACIÓN DIRIGIDA PRIORITARIAMENTE A DESEMPLEADOS

De acuerdo con los datos ofrecidos por Fundae, en términos absolutos, el presupuesto asignado a la formación de desempleados se habría mantenido relativamente estable en los últimos años, tras el bache de 2021. Recordemos de nuevo que estos datos, no incluyen ni los programas de formación-empleo, que han adquirido cierto peso, ni la formación para desempleados que se canaliza a través del Ministerio de Educación y Formación Profesional desde 2021.

Gráfico 33. Presupuesto asignado a formación de desempleados por el Ministerio de trabajo y economía social



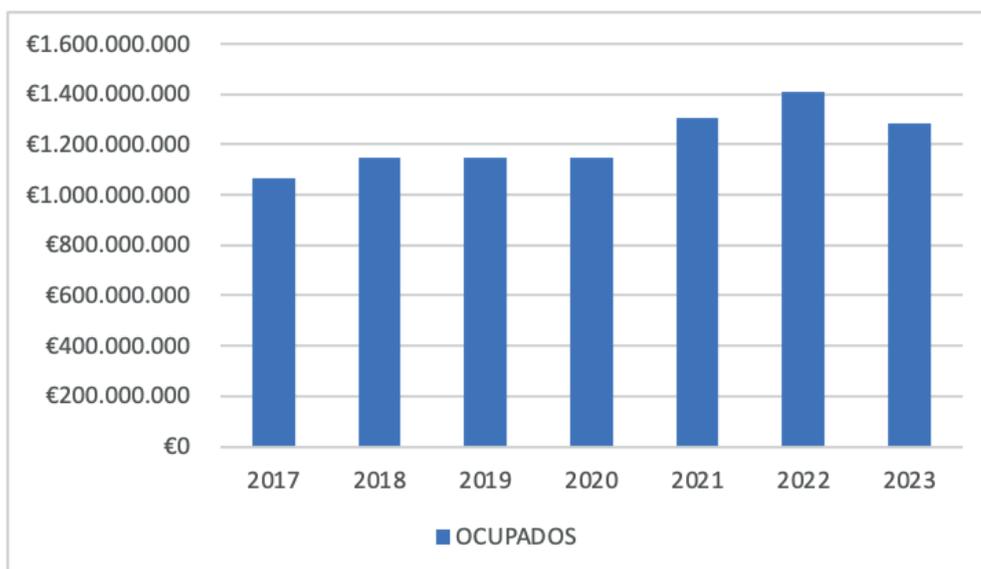
Fuente: Fundae. Gráfico elaboración propia²⁹.

DATOS ECONÓMICOS DE LA OFERTA DE FORMACIÓN DIRIGIDA A OCUPADOS

Usando la misma fuente de Fundae, el presupuesto asignado a ocupados desde la Administración laboral, que había tocado techo en términos absolutos en 2010, con más de 1.500 millones de euros, desplomándose en los años siguientes, ha vuelto a crecer en los últimos años. La cifra más alta de este período reciente se alcanzó en 2022, con unos 1.400 millones, cantidad que en el último presupuesto de 2023 reduce a menos de los 1.300. De nuevo, hay que advertir de lo incompleto de unos datos que, en los últimos años, han dejado de incluir la formación certificable desde que se gestiona a través del Ministerio de Educación y Formación Profesional.

²⁹ Información disponible en la sección de Financiación (Presupuesto de Ingresos del Sistema de Formación para el Empleo) de la web de Fundae. Algunos datos no coinciden exactamente con los ofrecidos en las Memorias de Actividades publicadas en la misma web.

Gráfico 34. Evolución del presupuesto asignado a oferta para personas ocupadas

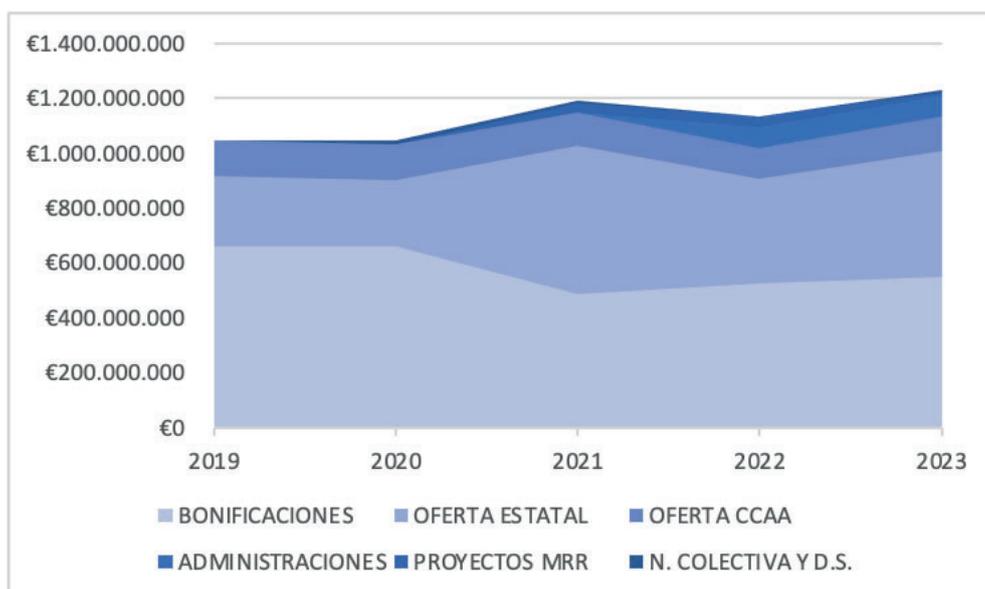


Fuente: Fundae. Gráfico elaboración propia.

En el informe anterior recordábamos también la evolución histórica de la distribución del presupuesto dirigido a personas ocupadas entre las distintas iniciativas, donde destacaba el crecimiento gradual de la formación programada por las empresas, en línea con el objetivo de hacer de las bonificaciones el pilar central del sistema. Las bonificaciones llegaron a suponer cerca del 60% de los fondos dirigidos a ocupados hasta la pandemia, cayendo en 2021 y 2022 al 37%. Así, por primera vez en muchos años, el presupuesto de formación de ocupados en 2021 asignó más fondos a las ofertas formativas que a la formación programada por las empresas³⁰ aunque, como señalábamos, esta previsión no resultó realista y derivó en una elevada inejecución. El presupuesto de 2023 recupera algo de terreno para esta formación, hasta el 42% de los fondos dirigidos a ocupados, pero se mantiene todavía muy por debajo de los niveles prepandemia.

30 Este cambio obedece fundamentalmente, de un lado a la escasa ejecución de la formación bonificada programada por las empresas en 2020, muy afectada por la pandemia, y del otro, un crecimiento importante de los fondos disponibles provenientes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia que se decidió dedicar a programas concretos de oferta.

Gráfico 35. Evolución de la distribución de presupuestos formación profesional para el empleo (ocupados) en términos absolutos



Fuente: Fundae. Cuadro elaboración propia.

La **insuficiente ejecución** de los fondos asignados a la formación sigue siendo un problema notable, con unos porcentajes de ejecución de apenas un 51% del presupuesto³¹. Se trata de una cifra de inejecución atribuible prácticamente en su totalidad a la formación de oferta estatal, al no contabilizar a las Comunidades Autónomas o al INAP, respecto a los que se ofrecen datos solo de las cuantías efectivamente transferidas, no de su ejecución final. En contraste con las ofertas de formación, las bonificaciones para la formación programada por las empresas, presupuestadas en 488,8 millones, figuran con una ejecución del 95,8% según la misma fuente.

Además, como señalábamos en el informe anterior, resulta difícil conocer y valorar el alcance final y las cuantías definitivas de los fondos no ejecutados (incluyendo a los transferidos desde ambos Ministerios a las CCAA y otras entidades), así como de los remanentes totales acumulados y de su destino final.

A este respecto, recordábamos el carácter finalista de la cuota de formación tal como ha dictaminado el Tribunal Constitucional³², interpretado el Tribunal de Cuentas³³, señalado el Real Decreto 395/2007³⁴ y finalmente, con rango de Ley para cumplir con la exigencia de la Ley Ge-

31 Memoria de actividades de Fundae 2021

32 En sentencia 124/1989, de 7 de julio, que declaró que la formación profesional no forma parte del sistema de Seguridad Social, ni las cuotas abonadas en tal concepto son recursos de la Seguridad Social integrados en su caja única

33 Informes de fiscalización de 2012 y 2014 (informe 925, punto 3.2; informe 1.055 sobre la gestión de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo en relación con la formación de oferta) que, con apoyo en jurisprudencia constitucional, señalan el carácter finalista de la cuota como principio general del subsistema de formación profesional para el empleo, y por tanto el Servicio Público de Empleo Estatal debe garantizar que los recursos procedentes de la cuota sean aplicados, en su totalidad, a la financiación de las distintas iniciativas de formación.

34 Disposición adicional octava del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, obligaba al Gobierno a articular "las fórmulas y las medidas que sean necesarias para que los fondos con destino a la formación para el empleo provenientes de la cuota de formación profesional sean aplicados en su totalidad a la financiación de las iniciativas de formación recogidas en este Real Decreto".

neral Presupuestaria, la Ley 30/2015³⁵, todo ello también corroborado en una recomendación del Defensor del Pueblo. Aunque La Ley 30/2015 habla de la formación para el empleo “del ámbito laboral”³⁶ y con posterioridad parte de la cuota se ha asignado al Ministerio de Educación y Formación Profesional los programas dedicados en los Presupuestos Generales del estado a la Formación profesional para el empleo se consideran fondos afectados, es decir, que solo pueden dedicarse a estos fines, con independencia del Ministerio que asuma su gestión.

Pese a todo lo anterior, el carácter finalista de la cuota ha sido alterado, al menos parcialmente, por la reciente Ley 3/2023 de Empleo, que estipula que cuando el remanente acumulado de estos fondos supere los 2.000 millones dos años consecutivos, podría acordarse dedicar el exceso de esta cantidad a otras políticas activas de empleo³⁷. Diversas entidades han denunciado que esta nueva cláusula viene a transformar, de facto, la naturaleza de una cuota finalista en un impuesto al empleo que puede dedicarse a fines más genéricos.

GASTO EN LA FORMACIÓN PROGRAMADA POR LAS EMPRESAS

Respecto a los presupuestos dedicados a las bonificaciones de la formación programada en las empresas, hay que distinguir entre el presupuesto del SEPE/Fundae y el crédito máximo que teóricamente se asigna a las empresas en la propia Ley de Presupuestos Generales del Estado. El presupuesto del SEPE es una estimación de gasto significativamente inferior al crédito máximo, ya que se basa sobre todo en la ejecución del año anterior, y asume que en ningún caso todas las empresas utilizarán la totalidad del crédito máximo que les asigna en Presupuestos Generales.

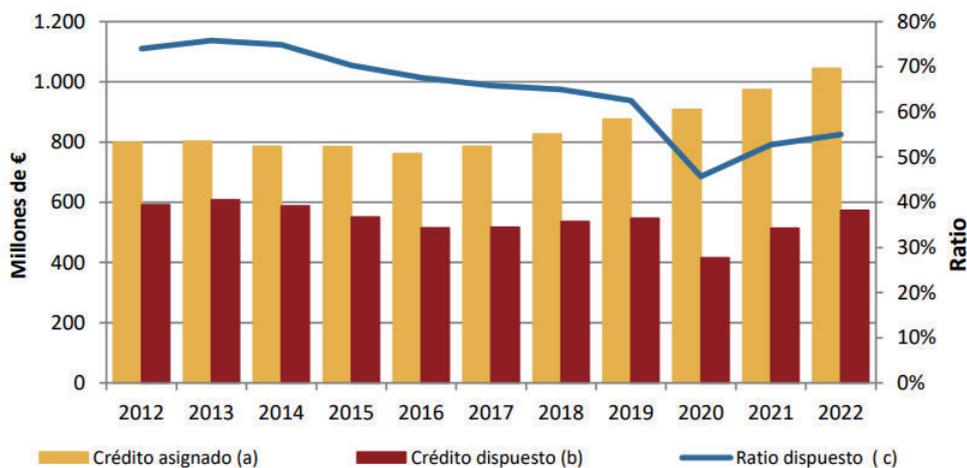
Para conocer, por tanto, el grado de utilización y el margen de crecimiento de la formación programada por las empresas, resulta imprescindible analizar la evolución del crédito efectivamente dispuesto respecto al máximo teóricamente asignado. Las empresas han venido consumiendo, en el mejor de los casos, entre un 70% y un 80% de ese crédito que en principio tendrían asignado, según el porcentaje determinado en Presupuestos Generales del Estado de la contribución pagada para formación el año anterior. Pero el porcentaje consumido respecto al crédito asignado viene descendiendo desde 2013 y, superado el atípico bache de la pandemia en 2020, se situó en un 55% de los 573,1 millones de euros teóricamente disponibles para las empresas, todavía claramente por debajo de los niveles prepandemia. Al igual que señalábamos en la descripción de esta iniciativa, el porcentaje de crédito dispuesto confirma la necesidad de una evaluación detallada de las razones que están llevando a una menor participación de empresas, incluso en períodos de crecimiento económico, con especial atención a la situación de las empresas de menor tamaño.

35 La disposición adicional octava de la Ley 30/2015 establece que “los remanentes de crédito destinados al sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral que pudieran producirse al final de cada ejercicio en la reserva de crédito del Servicio Público de Empleo Estatal se incorporarán a los créditos correspondientes al siguiente ejercicio, conforme a lo que se disponga en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para cada ejercicio”.

36 El uso de este término que podría llevar a cierta ambigüedad respecto a los fondos asignados al Ministerio de Educación y Formación Profesional, que debería clarificarse en una eventual nueva Ley de Formación Profesional para el Empleo (o en el trabajo).

37 El artículo 65.2 señala que “cuando el remanente de tesorería afectado a financiar el Sistema de Formación en el trabajo, calculado a 31 de diciembre de cada ejercicio, supere los dos mil millones de euros durante dos ejercicios consecutivos, podrá utilizarse en el ejercicio siguiente, para financiar programas o servicios de políticas activas de empleo siempre que incluya la mejora de las competencias profesionales, en la cuantía máxima que exceda los dos mil millones de euros citados. Para hacer efectiva esta posibilidad, o bien se incluirá el importe en los presupuestos iniciales del organismo del Estado que tuviera el remanente generado, o bien se tramitará la correspondiente modificación presupuestaria.

Gráfico 36. Crédito asignado y dispuesto en formación bonificada de demanda



Fuente: Balance de situación FUNDAE

Pese a que, como en años anteriores, las empresas de 1 a 9 trabajadores son el segmento que más proporción de su crédito consumen, esto obedece a que están entre las que tienen una cantidad menor a su disposición en cifras absolutas.

Respecto al coste de la formación programada por las empresas, de acuerdo al Plan anual de evaluación de la formación profesional para el empleo, el coste medio de participante/hora de formación fue, en 2021, de 19,25 € para acciones con cofinanciación, si bien teniendo en cuenta únicamente la financiación pública, sin la cofinanciación de la empresa, desciende a los 7,24€.

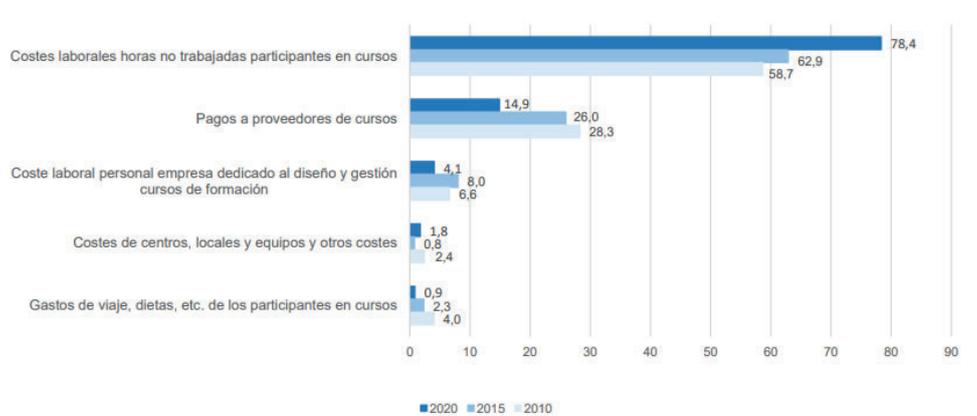
Hay que recordar que el gasto en formación para las empresas es superior a los costes citados. De un lado, la cuantía más importante de la formación se corresponde a los costes laborales de las horas no trabajadas cuando la acción formativa se realiza en tiempo de trabajo. Esta cuantía puede imputarse o no como parte de la cofinanciación de las acciones bonificadas en los supuestos y porcentajes establecidos en la Ley 30/2015, según el tamaño de la empresa. Del otro lado, las empresas organizan acciones formativas respecto a las que no solicitan bonificación.

Para tener una visión del conjunto del gasto total de las empresas en formación, con independencia de recibir o no financiación pública, debemos volver de nuevo a los datos de las Encuestas europea y española de formación continua (CVTS y EFPEE 2020). Con estas fuentes y desde una perspectiva comparada, el coste medio del curso por participante³⁸ se situó por debajo de la mitad de la media europea (638 unidades estándar de poder adquisitivo-PPS frente a 1.441 para el conjunto de la UE). Sin embargo, el coste por hora aumentó notablemente entre 2015 y 2020, desde los 52€ a 75€, superando la media europea de 64 €.

Más de tres cuartas partes de los costes por curso correspondieron a las horas no trabajadas, factor que creció con fuerza hasta el 74,8% de los costes en 2020, desde un 62,9% en 2015. No resulta evidente la causa de este aumento, particularmente porque el porcentaje de horas de formación dentro de la jornada laboral descendió de hecho al 67,7%, desde el 80,3% en 2015. Por su parte, el peso del pago a proveedores de cursos descendió hasta el 14,9% de los costes (desde el 26% en 2015), y el resto de factores tienen un peso menor, como puede apreciarse en el siguiente gráfico.

38 Cada participante es contado una sola vez, con independencia de la duración del curso y acumulando el coste de las distintas acciones formativas que haya realizado en el año

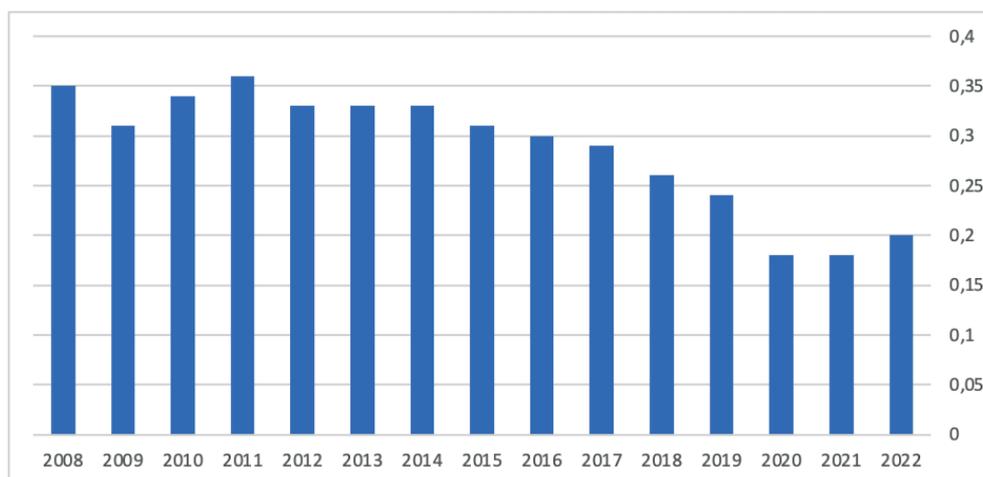
Gráfico 37. Distribución del coste de realización de los cursos, por desglose del coste.



Fuente EFPEE(2020). MITES

Finalmente, resulta relevante también analizar la evolución de gasto en formación en relación a los costes laborales. Como se aprecia en el siguiente gráfico, el gasto en formación profesional había ido perdiendo peso en los últimos años. El importante bache que se observa durante los años de pandemia podría quizás estar relacionado con el importante número de trabajadores en situación de ERTE. En todo caso, los datos de 2022 no recuperan los niveles pre-pandemia, confirmando la tendencia de reducción del gasto en formación respecto al total de los costes laborales.

Gráfico 38. Evolución del porcentaje de los gastos en formación sobre el coste laboral bruto



Fuente: Encuesta de costes laborales (datos de industria, construcción y servicios). Gráfico elaboración propia

5. EL SECTOR DE ENTIDADES DEDICADAS A LA FORMACIÓN PARA EL EMPLEO

Como señalábamos en el informe anterior, dentro del sistema educativo existe una información bastante precisa sobre el número de centros públicos y privados que imparten Formación Profesional inicial, así como sobre el alumnado que participa en unos y otros (tabla 10). Los datos publicados permiten examinar su evolución a lo largo del tiempo, así como otra información relevante, por ejemplo, sobre distribución territorial, por familias profesionales, etc.

Por el contrario, el sector de entidades proveedoras de formación permanente es más complicado de analizar. De hecho, se trata de un sector en cierto grado invisibilizado, en la medida en que el código de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE) que le es de aplicación (el código 8559 con el nombre genérico "Otra educación no comprendida en otras partes") incluye, además de la "Formación de los empleados", un conjunto más amplio y heterogéneo de actividades económicas que responden a realidades distintas, y que tienen menor relevancia económica y de ejecución de políticas públicas respecto a las entidades de formación para el empleo³⁹.

Con los datos por este CNAE, no obstante, podemos tener una cierta aproximación al volumen del empleo del sector en su sentido amplio, así como de su evolución, con las limitaciones señaladas. Con estos datos, se confirma el crecimiento sostenido del sector a lo largo de los últimos años, a excepción del esperable bache de 2020, llegando a superar el cuarto de millón de afiliados en 2022.

Tabla 13. Tasa de variación interanual de la afiliación a la Seguridad Social del código CNAE 8559

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
VARIACIÓN		4,8%	6%	6,9%	3,4%	-12,6%	9,7%	14,1%
INTERANUAL								
AFILIADOS	196.244	205.721	219.467	234.718	242.768	222.725	244.427	258.537

Fuente: Fundae. Cuadernos de Dinámicas sectoriales. Datos de 2015 y 2016 a diciembre, resto datos cuarto trimestre.

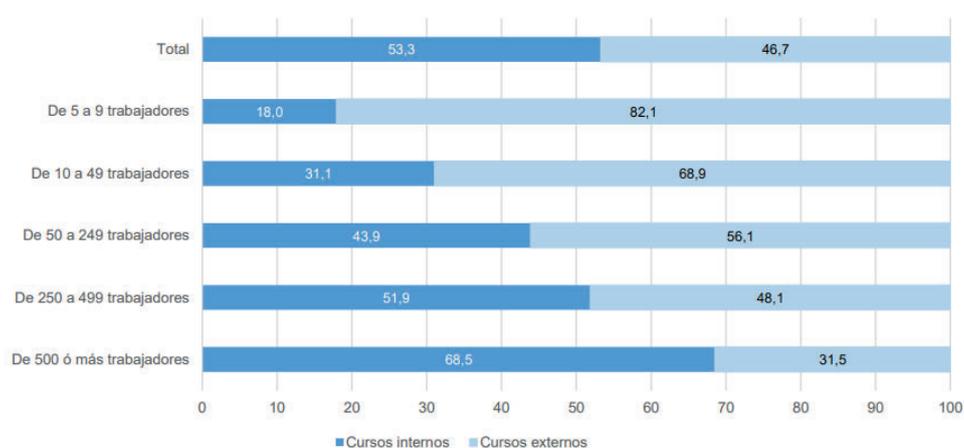
Hay que señalar, que, dada la propia naturaleza del sector, existe una alta movilidad y diferencia entre las plantillas medias y las plantillas totales, ya que estas últimas suelen depender en gran medida de la contratación de docentes y formadores, en algunos casos para actividades formativas de escasa duración. La contratación por obra o servicio, preponderante antes de la última reforma laboral, se ha transformado en buena medida en la modalidad de fijos-discontinuos. En todo caso, el sector incluye realidades muy diferentes, desde docentes a dedicación completa para cursos que se imparten con mayor frecuencia y aquellos otros que se precisan para acciones formativas muy especializadas, de menor frecuencia de impartición o sencillamente que forman una pequeña parte del contenido de la formación.

Para mayor detalle sobre el peso del sector, en la edición anterior de este informe de situación nos referíamos a la publicación de esta Fundación "El sector de la formación para el empleo en cifras", de Alberto Montero.

³⁹ En ese mismo código CNAE se integran otras actividades económicas tales como "la formación a la que no puede asignársele un nivel determinado", "la educación religiosa" o "las clases de técnica de supervivencia", por citar algunos ejemplos.

Cabe actualizar algunos de los datos analizados en este informe, a la luz de la Encuesta de Formación Profesional para el Empleo en las empresas (2020), que abarcaría toda la formación de sus empleados, reciba o no financiación pública. De acuerdo con esta fuente, el recurso a cursos externos por parte de las empresas ha descendido notablemente. Así, mientras que en 2015 casi dos tercios de la formación que impartieron las empresas se contrató con entidades externas, en 2020 no llega a la mitad, y una mayoría de horas (un 53,3%) se impartieron en cursos internos. El recurso a entidades externas sigue dependiendo en gran medida del tamaño de la empresa. Cuanto menor es la empresa, en mayor grado recurre a externalizar los procesos de formación, pero para empresas a partir de 250 trabajadores, los cursos internos ya superan la mayoría de las horas de formación.

Gráfico 39. Distribución de horas en cursos internos y externos, por tamaño de la empresa

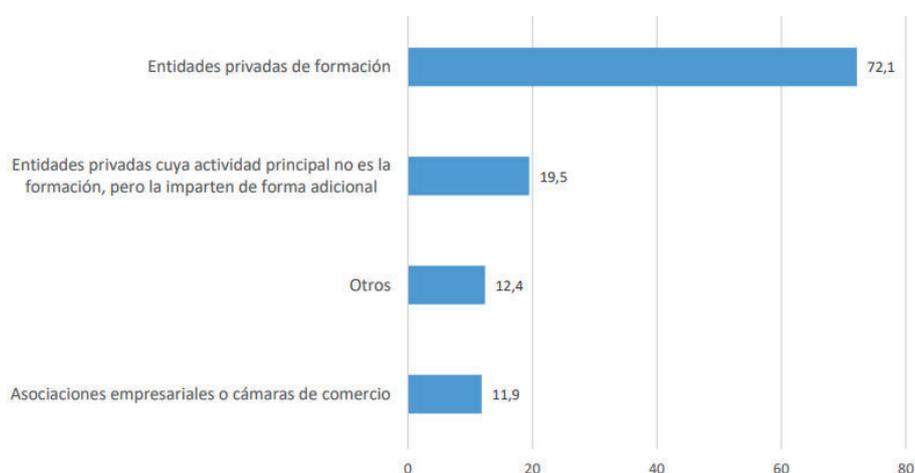


Fuente: EFPEE (2020). MITES

Con todas las cautelas derivadas de la situación de pandemia en el año a que se refiere la encuesta, este dato parece hablar de un avance en el diseño y gestión de la formación por la propia empresa, una vez que tiene cierto tamaño, pero todavía revela el papel crucial que el sector externo sigue teniendo, sobre todo para las empresas pequeñas y medianas. Más allá de su función de proveedor, el sector parece cumplir una función de apoyo y asesoramiento sobre todo a empresas con menos recursos propios especializados. Si consideramos la reducida dimensión media de las empresas españolas, es fácil inferir la relevancia de la contribución del sector en el esfuerzo formativo que precisa nuestro tejido productivo y el conjunto de la población activa. Igualmente, cabe señalar que cualquier reforma o impulso a la formación de trabajadores debería necesariamente aprovechar la red de entidades y centros de formación y tratar de ponerla en valor, y utilizar su conocimiento para acompañarla en el proceso de su propia mejora y transformación.

Resulta también interesante la distribución de los proveedores externos de las empresas, entre los que destaca particularmente el papel de las entidades privadas de formación, que son los proveedores para casi tres de cada cuatro empresas, (el 72,1%), mientras que casi una de cada cinco (el 19,5%) recurrió a entidades privadas cuya actividad principal no es la formación, y poco más de una de cada diez lo hizo a asociaciones empresariales u a otras entidades.

Gráfico 40. Empresas que proporcionan cursos externos por proveedores más importantes



Fuente: EFPEE (2020), MITES

Por su parte, si nos ceñimos al subsistema de Formación para el empleo, vemos que en el caso de las bonificaciones a la formación que programan las empresas, el recurso a las entidades externas está mucho más generalizado.

El porcentaje de empresas formadoras que usan proveedores de formación externos, aunque ha descendido en 2022, sigue cerca del 90%, lo que da una idea de la relevancia del sector en la participación de las empresas en un mecanismo formativo que, además de la organización de la propia formación, requiere una gestión administrativa y económica no siempre sencilla.

Tabla 14. Empresas formadoras, recurso a entidades organizadoras y de formación externas.

Año	EMPRESAS FORMADORAS	EMPRESAS QUE USAN FORMACIÓN EXTERNA	% EMPRESAS QUE USAN FORMACIÓN EXTERNA	EMPRESAS EXTERNAS ORGANIZADORAS DE LA FORMACIÓN
2004	33.180	31.390	94,6%	1.110
2005	63.449	60.819	95,9%	1.634
2006	91.161	88.420	97,0%	1.987
2007	136.789	134.179	98,1%	2.350
2008	200.689	197.401	98,4%	3.013
2009	293.460	289.921	98,8%	3.939
2010	380.548	377.074	99,1%	5.089
2011	432.182	428.695	99,2%	6.044
2012	459.620	456.125	99,2%	6.986
2013	478.621	475.166	99,3%	7.767
2014	471.590	468.000	99,2%	7.937
2015	471.590	434.904	92,2%	8.161
2016	367.770	358.776	97,6%	6.743
2017	355.507	345.735	97,3%	6.274
2018	360.052	349.618	97,1%	6.008
2019	339.846	329.101	96,8%	5.908
2020	299.727	289.649	96,6%	5.515
2021	322767	312171	96,7%	6094
2022	343677	304660	88,6%	5534

Fuente: FUNDAE

El citado informe “El sector de la formación para el empleo en cifras” realizaba un análisis bastante detallado del Registro Estatal de Entidades de Formación del sistema de formación profesional para el empleo elaborado por el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE)⁴⁰. El registro venía ofreciendo una visión bastante amplia, aunque no exhaustiva, del sector, distinguiendo entre entidades y centros. No obstante, la acreditación que (con mayores requisitos) se requería para impartir los Certificados de Profesionalidad ha pasado junto con la formación certificable al ámbito del Ministerio de Educación y Formación Profesional. El registro, por otro lado, tampoco da una cifra totalmente fiable, en la medida en que parece mantener y contabilizar a muchas entidades y centros que se han acreditado o inscrito, aunque no hayan realizado o realicen las actividades para las que se registraron, o incluso puedan haber dejado de cumplir los requisitos para hacerlo.

En 2022, de acuerdo con la Memoria del SEPE, el registro incluyó un total de 23.798 entidades de formación, de las que 13.863 tenían la condición de inscritas (12.649 en la modalidad presencial y 1.214 en la de teleformación), y la condición de acreditadas 9.935 (9.036 en pre-

40 El Registro está regulado por la Orden TMS/369/2019, de 28 de marzo, por la que se regula el Registro Estatal de Entidades de Formación del sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral, así como los procesos comunes de acreditación e inscripción de las entidades de formación para impartir especialidades formativas incluidas en el Catálogo de Especialidades Formativas.

sencial y 899 en teleformación). Las siguientes tablas ofrecen una visión de conjunto de estas entidades.

Tabla 15. Entidades inscritas en el Registro Estatal de Entidades de Formación SEPE

	PRESENCIAL	TELEFORMACIÓN
Andalucía	2015	293
Aragón	613	28
P. de Asturias	346	38
Islas Baleares	160	6
Islas Canarias	743	24
Cantabria	93	8
Castilla- La Mancha	921	85
Castilla y León	1275	109
Cataluña	1490	60
C. Valenciana	951	97
Extremadura	615	44
Galicia	952	116
Madrid	835	232
R. de Murcia	754	11
Navarra	184	9
País Vasco	582	46
La Rioja	65	5
Ceuta	23	3
Melilla	32	0
Nacional	12646	1214

Fuente: Memoria SEPE 2022

6. UNA VISIÓN COMPARADA DE CONJUNTO

Moviéndonos a una visión más general, la situación y necesidades formativas en España, desde una perspectiva comparada, nos ofrecen una imagen compleja.

En el lado positivo, podemos destacar aquellos aspectos en los que nuestra situación es mejor que la de los países de nuestro entorno. En el ámbito educativo, el gasto por estudiante en formación profesional inicial es superior a la media europea, el número de alumnos de formación profesional, sobre todo de grado superior, está creciendo, y contamos con un mayor porcentaje de titulados superiores. Y en el ámbito de la formación permanente, seguimos teniendo mejores porcentajes tanto de participación de adultos y trabajadores en formación, como de empresas que forman a sus empleados. Contamos igualmente con una mayor implantación de la teleformación.

En el lado menos brillante, podemos recordar el abandono temprano de la escolaridad, que sigue siendo muy elevado y ha repuntado en 2022, el mayor porcentaje de población con bajo nivel educativo y menor porcentaje con nivel medio, los pobres resultados en las evaluaciones de competencias básicas, la menor formación en alternancia en el centro de trabajo, a la espera

de la implementación de la nueva normativa, los niveles más bajos en idiomas extranjeros, el menor porcentaje de titulados en ciencias, ingenierías, tecnologías y matemáticas, además de una situación de empleo bastante más desfavorable (mayor desempleo, menor inserción, etc.)

El Informe de la Comisión Europea “Monitor de la educación y la formación 2023” nos describe la situación de los elementos antes citados, y el progreso de nuestro país respecto a los objetivos europeos. Por su parte, si revisamos el denominado “European Skills index” (ESI), un índice compuesto que, para ofrecer una visión de conjunto, elabora el CEDEFOP sobre la base de 15 indicadores, recogiendo muchos de los aspectos antes citados, junto a otros más vinculados al mercado de trabajo, como la transición al empleo, entre otros, los resultados siguen siendo bastante malos en nuestro país. Sin entrar a valorar la idoneidad en la selección de indicadores, que probablemente no es perfecta, lo cierto es que, con estos datos, España ocuparía en 2022 el penúltimo puesto entre los 31 países analizados, solo por delante de Italia. El índice mide la “distancia respecto al desempeño ideal” en cada uno de los indicadores, entendido este desempeño ideal como el mejor nivel alcanzado por uno de los países durante un período de 7 años. Se asigna un valor de 100 a la puntuación ideal, de manera que, por ejemplo, un índice de 65 indicaría un desempeño del 65% respecto a la puntuación ideal. El ESI consta de tres pilares. En el primer pilar, de desarrollo de competencias, España se sitúa en el puesto 23, si bien algún indicador como el referido a altas competencias digitales está en el puesto 13. El Segundo pilar, referido a la activación de competencias, se sitúa en el puesto 29, debido fundamentalmente a la negativa situación de nuestro mercado de trabajo en comparación con los países de nuestro entorno. El tercer pilar, referido al ajuste entre la cualificación y competencias, y el empleo, nuestro país se sitúa en el último puesto. La siguiente tabla resume los resultados para España.

Tabla 16. European Skills Index. Resultados para España

ESPAÑA. CEDEFOP EUROPEAN SKILLS INDEX	
PILAR DE DESARROLLO DE COMPETENCIAS	
Ratio profesor-alumno en Educación infantil	47.1
Nivel de titulados en Segundo ciclo de secundaria o por encima	19.4
Puntuación en comprensión lectora, matemáticas y ciencias	60.5
Formación reciente	32.3
Número de estudiantes FP	33.4
Altos niveles competencias digitales	50.9
PILAR DE ACTIVACIÓN DE COMPETENCIAS	
Titulados recientes con empleo	15.3
Tasa de actividad de 25-54	36.7
Tasa de actividad de 20-24	27
PILAR DE AJUSTE/CASAMIENTO DE COMPETENCIAS	
Subempleados a tiempo parcial	29.2
Empleados nivel educativo superior con salarios bajos	20.1
Desajuste de cualificaciones	10

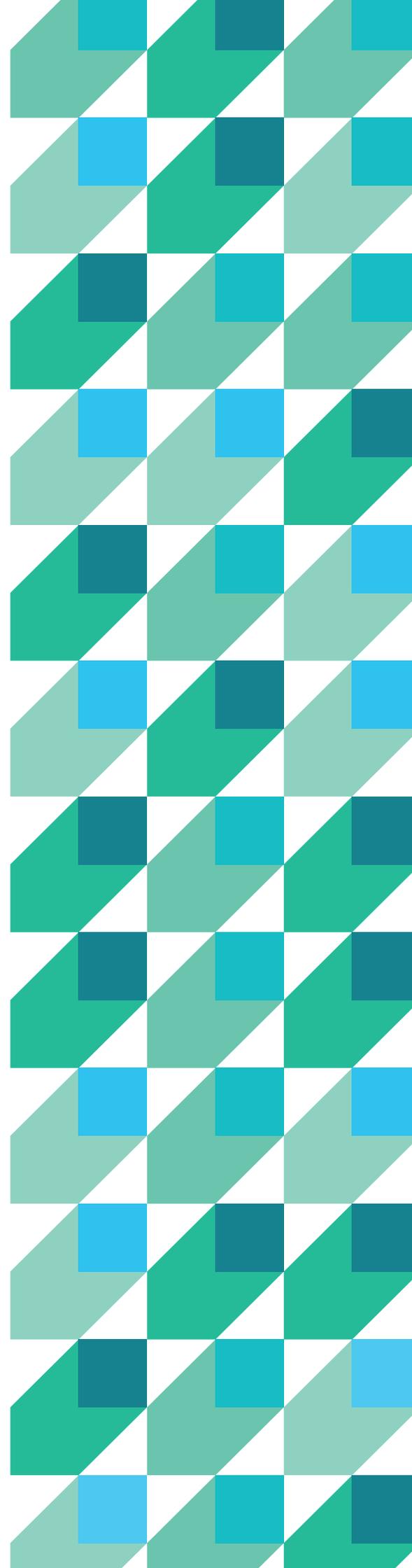
Fuente: Cedefop. European skills index 2022.



FUNDACIÓN *para la*
CALIDAD *e* INNOVACIÓN
de la FORMACIÓN *y el* EMPLEO

¿Impulso o mayor incertidumbre y confusión en el contrato de formación en alternancia?

M^a de los Reyes Martínez Barroso



¿IMPULSO O MAYOR INCERTIDUMBRE Y CONFUSIÓN EN EL CONTRATO DE FORMACIÓN EN ALTERNANCIA?

M^a de los Reyes Martínez Barroso.
Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.
Universidad de León. Miembro del Consejo Asesor de la Fundación CIFE

1. INTRODUCCIÓN: LA TRANSICIÓN DE LA FORMACIÓN AL EMPLEO

El aprendizaje en el trabajo conforma un modelo dirigido fundamentalmente a sectores de población situados en las primeras etapas de la vida profesional, principalmente de edad joven. Ello implica la necesidad de articular políticas de empleo y de acceso al mercado de trabajo adecuadas a las características de esta población, capaces de coordinar los procesos de acceso al primer empleo, los niveles de cualificación demandados y la planificación de la carrera profesional. Por ese motivo, es constante la necesidad de adaptar el modelo de formación a la evolución de los sistemas formativos externos y de adecuar dicho sistema a la evolución de las profesiones y a la situación del mercado de trabajo⁴¹.

La reforma de la legislación laboral española de diciembre de 2021, que cuenta con el beneplácito de los agentes sociales, pero viene determinada en gran medida por la condicionalidad imperante del potente paquete de ayudas económicas comprometido por las Instituciones comunitarias (NextGenerationEU)⁴², incorpora entre sus líneas de acción un nuevo ajuste de la regulación de los contratos formativos (los viejos contratos de aprendizaje y prácticas), que pasan a unificarse en un solo contrato laboral formativo que se expresa a través de dos manifestaciones distintas, de alternancia y de prácticas.

De todos es sabido que ambas modalidades contractuales resultan cruciales en la primera ocupación profesional de las personas, y que la inserción en el empleo constituye en España –en forma de tasas anormalmente altas de desempleo juvenil– un problema enquistado al que los poderes públicos deben dar respuesta, dado que España sufre la segunda tasa más elevada de los países de la UE, el 30,7%, solo por debajo de la de Grecia⁴³.

Es indudable que la formación constituye una pieza fundamental para un funcionamiento eficiente del mercado de trabajo. Con un mayor nivel de educación y formación se logran condiciones laborales y salariales más equitativas, mayores niveles de productividad y se mejora la empleabilidad tanto de las personas ocupadas como de las desempleadas, adquiriendo esta formación una mayor relevancia en el actual contexto de revolución tecnológica y digital, por lo

41 PRADOS DE REYES, F.J.: "Contratos formativos en la Reforma Laboral de 2021", Briefs de la AEDTSS, 17 de enero de 2022. <https://www.aedtss.com/wp-content/uploads/2022/01/Contratos-formativos-en-la-reforma-laboral-2021.pdf>

42 En cuyo Componente 23, relativo a las "Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo", se incluyen diferentes reformas para modernizar y mejorar la eficiencia, abordando un conjunto de deficiencias estructurales y aportando soluciones a las mismas, en el marco del diálogo social. En concreto, se trata del bloque de Reformas 4, entre las que se encuentra la adecuada regulación del contrato de formación.

43 La tasa de paro para los jóvenes de 16 a 24 años ha descendido 0,5 puntos con respecto al tercer trimestre y se sitúa en el 30,7% (9,4 puntos por debajo de la de hace un año). Este nivel se mantiene, no obstante, más de 20 puntos por debajo del máximo alcanzado en el primer trimestre de 2013. Para los jóvenes de hasta 29 años se reduce en 1,8 puntos con respecto al trimestre anterior, baja al 23,6% (6,6 puntos inferior a la registrada un año antes). Informe "Jóvenes y Mercado de Trabajo", de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía social. Subdirección General de Estadística y análisis socio-laboral, marzo de 2022. https://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/sec_trabajo/analisis_mercado_trabajo/jovenes/2022/Marzo_2022.pdf

que los contratos formativos debieran ser también un elemento esencial de esa transformación del mercado de trabajo⁴⁴.

En noviembre de 2017, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión proclamaron el *Pilar Europeo de Derechos Sociales*, que enuncia veinte principios y derechos para apoyar unos mercados de trabajo y unos sistemas de protección social justos que funcionen correctamente. El principio 4, "*Apoyo activo para el empleo*", establece que "los jóvenes tienen derecho a educación continua, una formación como aprendices, un período de prácticas o una oferta de trabajo de buena calidad en los cuatro meses siguientes a quedar desempleados o finalizar los estudios".

La formación tiene un evidente reflejo en las tasas de empleo y de paro de los jóvenes como pone de manifiesto de manera muy clarificadora el Informe "*Jóvenes y Mercado de Trabajo*" de marzo de 2022, donde se observa que el nivel de estudios alcanzado es determinante en la situación de la población en el mercado de trabajo. A mayor nivel de estudios, la situación dentro del mercado de trabajo es más favorable y viceversa, siendo esta característica más marcada entre los jóvenes que entre los adultos. En este sentido, jóvenes con una mayor cualificación tienen una tasa de empleo más alta y una tasa de paro más baja y los jóvenes con menor cualificación tienen una tasa de empleo más reducida y una tasa de paro más elevada⁴⁵.

Junto a lo anterior, el documento Desafío 7, *España 2050. Propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*, define el preocupante escenario de la población española carente de la oportuna formación profesionalizante. En él se dice que: "En las últimas cuatro décadas, España ha incrementado enormemente su proporción de habitantes con un título terciario (universidad o FP superior) hasta converger con los países de la UE-8. Sin embargo, sigue teniendo una proporción de personas sin formación 'profesionalizante' (ESO o inferior) excesivamente elevada (el 48% de nuestra población activa), algo que está condicionando la productividad, el empleo, y el bienestar de todo el país". Y, añade "en el futuro, a medida que la economía del conocimiento avance, la tecnología vaya transformando nuestro tejido productivo, la población activa disminuya, y la competencia global aumente, las carencias mencionadas se volverán más onerosas para el país, y el hecho de contar con una fuerza trabajadora bien formada y actualizada cobrará aun mayor trascendencia". La digitalización de la economía y el desarrollo de la robotización del trabajo obligan a utilizar la formación como instrumento para enfrentarnos de manera inmediata a estos trascendentales cambios. La cualificación profesional resulta, en este escenario, un factor fundamental y de hecho los diversos objetivos de la reforma laboral convergen en la formación en competencias y habilidades digitales como mecanismo para facilitar la necesaria cualificación de las personas trabajadoras que se integren por primera vez en el mercado de trabajo o que precisen de recualificación para adaptarse a las exigencias cambiantes del mismo⁴⁶.

Sin embargo, pese a su carácter estratégico y amplia utilización en otros países de nuestro entorno para acometer la necesaria incorporación de las nuevas generaciones de jóvenes al mercado de trabajo, en España los contratos formativos no han terminado de funcionar, como muestran sus resultados negativos, tanto en términos cuantitativos, como de inserción laboral

44 VELA DÍAZ, R.: "La nueva regulación de los contratos formativos tras la reforma laboral: ¿Un impulso definitivo a esta fórmula contractual?", *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, Vol. 27, 2022, p 114.

45 Informe "*Jóvenes y Mercado de Trabajo*", de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía social, cit.

46 CRISTOBAL RONCERO, R.: "El nuevo contrato formativo para la obtención de la práctica profesional adecuada al nivel de estudios", en AA.VV. (THIBAUT ARANDA, J. y JURADO SEGOVIA, A., Dirs.): *Interpretación, aplicación y desarrollo de la última reforma laboral*, Madrid, La Ley, 2023, p. 74. Sobre el particular me he pronunciado ampliamente en MARTÍNEZ BARROSO, M^a.R.: "Formación en competencias digitales y empleabilidad. Dos coordenadas inescindibles", en AA.VV.: *Digitalización, recuperación y reformas laborales. Comunicaciones del XXXII Congreso Anual de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 2022, pp. 251 y ss. <https://www.aedtss.com/wp-content/uploads/2022/11/libro-del-xxxii-congreso.pdf>

y de transición hacia empleos estables⁴⁷. De hecho, los datos sobre transición a empleo estable desde los contratos formativos puestos a disposición por el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), confirman que una persona joven con contrato formativo tiene menos probabilidad de permanecer en la empresa que una persona con un contrato temporal estándar. Una realidad que tampoco ha cambiado pese a admitir (reformas de 2012 y 2013) que las ETT puedan concertar contratos de puesta a disposición para cubrir contratos formativos, siendo su incidencia marginal y decreciente⁴⁸.

Para que puedan ser una herramienta valiosa en la lucha contra el elevado desempleo juvenil es fundamental que sean utilizados por las empresas, pero pese a las numerosas reformas legislativas que los han modificado, no se ha conseguido, siendo el desempleo juvenil un auténtico problema estructural de nuestro mercado laboral, sin que los contratos formativos hayan sido capaces de paliar esta realidad, como demuestran los datos cuantitativos de la serie histórica expuesta en el epígrafe 10 de este estudio.

Probablemente, entre los factores que han venido generando estos malos resultados, figure su complicado régimen jurídico y la burocracia asociada, que hace que las empresas desistan de utilizarlo⁴⁹; o la gran variedad de figuras que permiten a las empresas conseguir los mismos resultados con menor complejidad y coste (tales como prácticas no laborales y becas o diferentes modalidades de contratos temporales)⁵⁰. En ocasiones su utilización viene propiciada por su bajo coste en comparación con otros contratos, en materia de salario, cotización o duración, siendo relegada la vertiente formativa por el favorecimiento del empleo juvenil⁵¹; o se usa "como un mero artificio formal para encubrir la existencia de una relación laboral ordinaria con costes inferiores"⁵², perdiendo su condición genuina de ser un contrato "para la formación"⁵³. Y es que conviven de manera desconectada múltiples figuras y medidas en el ámbito de la formación y la práctica profesional que evidencian cierta descoordinación, solapamiento, e incluso, incoherencias entre sí, que pueden suponer una clara competencia con los contratos formativos, generando confusión en los sujetos jurídicos y económicos⁵⁴. Lo anterior pone de manifiesto la necesidad de una regulación adecuada de las diferentes fórmulas que permiten la combinación de formación y empleo, para conseguir un uso adecuado de todas las figuras existentes. Y en este sentido parece ir dirigida la Disposición Adicional 2ª del RDL 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo, cuando conmina a abordar un Estatuto del Becario que tendrá por objeto la formación práctica tutorizada en empresas u organismos equiparados, así como la actividad formativa desarrollada en el marco de las prácticas curriculares o extracurriculares previstas en los estudios oficiales.

47 COSTA REYES, A.: "La reforma de la contratación laboral temporal y formativa. Comentario a los supuestos del art. 15 y a las novedades del art. 11 del Estatuto de los Trabajadores tras el Real Decreto-Ley 32/2021", Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF, núm. 467, 2022, p. 57.

48 Ministerio de Trabajo y Economía Social: Estadística de Empresas de Trabajo Temporal, 2021. <https://www.mites.gob.es/estadisticas/Ett/welcome.htm>

49 GOGOERLICH PESET, J.M.: "La reforma de la contratación laboral", en AA.VV. (GOERLICH PESET, J.Mª.; MERCADER UGUINA, J.R. y DE LA PUEBLA PINILLA, A., Dirs.): *La reforma laboral de 2021. Un estudio del Real Decreto-Ley 32/2021*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2022, p. 97.

50 COSTA REYES, A.: "La reforma de la contratación laboral temporal y formativa. Comentario a los supuestos del art. 15 y a las novedades del art. 11 del Estatuto de los Trabajadores tras el Real Decreto-Ley 32/2021", cit., p. 58.

51 MENÉNDEZ SEBASTIÁN, P. y CUETO IGLESIAS, B.: "Contratos formativos", en AA.VV. (GARCÍA MURCIA, J., Ed.): *Opiniones sobre la reforma laboral 2021-2022*, Oviedo, KRK Ediciones, 2022, p. 136.

52 STSJ Castilla-La Mancha 2 febrero 2017 (Rec. 1693/2016).

53 STS 19 febrero 1996 (Rec. 2906/1995).

54 ESTEBAN LEGARRETA, R.: "Propuestas para relanzar la contratación formativa en el contexto de la reforma del Estatuto de los Trabajadores". *NET21*, núm. 7, 2021. <https://www.net21.org/propuestas-para-realizar-la-contratacion-formativa-en-el-contexto-de-la-reforma-del-estatuto-de-los-trabajadores/>

2. LA INFLUENCIA DE LA NUEVA ORDENACIÓN DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN EL CONTRATO DE FORMACIÓN EN ALTERNANCIA

Como se anticipó, el mercado de trabajo en España presenta deficiencias estructurales que perjudican la competitividad de las empresas y generan incertidumbres sobre la evolución futura. Una de las principales es el desajuste entre la oferta y la demanda de trabajo, por el exceso de cualificación en algunos ámbitos y la falta de profesionales cualificados en otros, situación que, de no atajarse, se agudizará en los próximos años ante el mayor desarrollo e implantación de la industria 4.0 y de la transición ecológica. La remodelación de la formación profesional por la LO 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional, tiene como propósito atender a ese reto, unificando en un solo Sistema la formación profesional reglada y la formación profesional para el empleo y propiciando un cambio de paradigma que conceda el protagonismo a la persona y al aprendizaje a lo largo de toda la vida. Dicha norma es fruto del consenso, que probablemente constituya el ingrediente más importante para conseguir que las pymes adquieran como propia la necesidad de que la Formación Profesional sea toda dual⁵⁵.

2.1. LA descoordinación tradicional de las diferentes modalidades formativas y el cambio de tendencia

Desde hace ya varias décadas la teórica separación entre formación/educación y actividad profesional no se ajusta a la realidad de un contexto socioeconómico y productivo sometido a cambios tan veloces e intensos que dan lugar a una rápida obsolescencia de los conocimientos teóricos. En otros términos, la persona que concluye una determinada etapa formativa ya no puede pretender que los conocimientos adquiridos le permitan prestar servicios en un sector profesional o ámbito durante toda la vida. El modo de ejecución de la actividad para la que se ha formado probablemente cambiará en un futuro cercano, o incluso es posible que la actividad en sí misma ya no tenga cabida en el mercado, por falta de rentabilidad, por lo que resulta imprescindible articular procesos formativos que faciliten la actualización y la recualificación permanente, al menos en competencias digitales⁵⁶. La formación a lo largo de toda la vida es esencial para el sistema productivo en su conjunto, porque las condiciones de ejecución pueden cambiar en cualquier momento y el propio sector y/o profesión podrían incluso desaparecer. Sin embargo, esa es una faceta que, seguramente por la necesidad de priorizar entre objetivos ante la falta de recursos suficientes, se ha descuidado a favor de medidas dirigidas a desempleados, y en particular de larga duración.

En relación con la formación profesional para el empleo, quizá una de las explicaciones de su escaso éxito, haya sido su compleja articulación, a través de varias modalidades, que responden a distintos objetivos y escasamente coordinadas entre sí. En primer término, la "formación de oferta", esto es, las acciones formativas promovidas por las Administraciones públicas, los agentes sociales o diversas entidades colaboradoras. La financiación de esta formación corre a cargo de los servicios públicos de empleo y puede dirigirse tanto a personas ocupadas como a desempleados. En segundo lugar, se encuentra la denominada "formación de demanda", que trata de atender a las necesidades específicas de formación de empresas y trabajadores con apoyo público, por lo cual no deriva en acciones de formación genéricas, sino en las más adecuadas

55 Insistiendo en la necesidad de fortalecer la educación y formación y la participación de los agentes sociales, CES: Informe 1/2023: *La formación dual en España: situación y perspectivas*.

56 Especialmente con motivo de la celebración del Año Europeo de las Competencias. Sobre el particular, PÉREZ CALLEJO, M.: "Las competencias digitales, un impulso a la formación y a la empleabilidad", *Capital humano: revista para la integración y desarrollo de los recursos humanos*, núm. 387, 2023.

para los requerimientos del trabajo en la concreta empresa, aunque también se integran en esta modalidad los permisos individuales de formación. Por su parte, la "formación en alternancia" se materializa en acciones formativas que combinan formación teórica y práctica profesional, mediante contratos formativos, que tradicionalmente se han desarrollado a través de escuelas-taller, casas de oficios y talleres ocupacionales y que tienen como objetivo proporcionar una cualificación inicial a personas sin formación previa y en una situación próxima a la exclusión social en muchos casos, sin perjuicio de que puedan jugar un papel efectivo en la recualificación profesional. Caben también otras clasificaciones, como la clásica distinción entre la formación profesional "ocupacional", dirigida a desempleados, y la formación profesional "continua", cuyos destinatarios son las personas trabajadoras, pero lo cierto es que las sucesivas reformas del sistema de formación profesional para el empleo no han mejorado sustancialmente su eficacia y efectividad, ni han articulado y coordinado convenientemente todas esas modalidades o acciones formativas, que se desenvuelven a menudo con completa independencia y sin atender a las necesidades individuales de la persona que recibe la formación⁵⁷.

La formación profesional, en todas sus vertientes y niveles y con múltiples agentes involucrados ha de coordinarse adecuadamente, porque de lo contrario no resultará eficaz. Por supuesto, debe garantizarse que las diversas ofertas formativas se ajusten a unos contenidos y objetivos coherentes y muy diferentes. Entre otras, las acciones de mejora de la ocupabilidad o el itinerario de inserción que forman parte del compromiso de actividad en la prestación por desempleo (art. 300 TRLGSS); las acciones formativas o de recualificación que se contemplan en la legislación laboral en el marco de los ERTes (arts. 47 y 47 bis ET) o las "medidas de recolocación o acciones de formación o reciclaje profesional para la mejora de la empleabilidad" (art. 51.2 ET) deben contar con un encaje adecuado en el Sistema de formación profesional (pues resulta incoherente hacer recaer sobre la empresa en dificultades el diseño de un modelo formativo pensado para el futuro de una persona trabajadora que puede no permanecer en dicha empresa, que, por lo demás, dedicará sus esfuerzos a solventar sus propias dificultades y garantizar su viabilidad, relegando a un segundo plano su preocupación por el porvenir de los trabajadores cuyo contrato se extingue)⁵⁸. Y el hecho de que unas acciones se enmarquen en las políticas activas de empleo, otras en las políticas pasivas, otras eventualmente en el sistema educativo y que, en general, las competencias administrativas residan en entidades y organismos muy distintos, que no siempre pertenecen a la misma Administración, da lugar a desajustes y, en último término, a cumplimientos de carácter meramente formal que no consiguen un objetivo coherente desde una perspectiva global⁵⁹. La situación mantenida hasta ahora dista de resultar satisfactoria, porque la formación profesional reglada no ha resultado suficientemente atractiva para los jóvenes; la formación continua no cuenta con el necesario protagonismo (se dedican 17 horas al año por trabajador, frente a las 50 en Alemania, por ejemplo)⁶⁰; un porcentaje muy elevado de personas trabajadoras no puede acreditar formalmente sus habilidades, competencias y conocimientos y además las fórmulas de formación en alternancia no se han desarrollado con

57 MENÉNDEZ SABASTIÁN, P. y RODRÍGUEZ CARDO, I.: "El impacto de la nueva ordenación legal de la formación profesional en el Derecho del Trabajo: una primera aproximación", *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (IUSTEL)*, núm. 63, 2022, pp. 65-66.

58 MENÉNDEZ SABASTIÁN, P. y RODRÍGUEZ CARDO, I.: "El impacto de la nueva ordenación legal de la formación profesional en el Derecho del Trabajo: una primera aproximación", cit., p. 85.

59 MENÉNDEZ SABASTIÁN, P. y RODRÍGUEZ CARDO, I.: "El impacto de la nueva ordenación legal de la formación profesional en el Derecho del Trabajo: una primera aproximación", cit., pp. 66-67.

60 Las empresas líderes en el mundo dedican entre 80 y 85 horas por trabajador. Sobre los tiempos destinados a formación de trabajadores en los distintos países de nuestro entorno <https://www.eurofound.europa.eu/es/surveys/encuesta-europea-sobre-las-condiciones-de-trabajo-ewcs>.

toda la extensión e intensidad deseables por la escasa implantación de la formación dual⁶¹. No obstante, la formación profesional dual puede contribuir a mejorar la productividad y la competitividad empresariales, al posibilitar a la empresa formar y posteriormente incorporar a personas con perfiles profesionales asociados a una formación específica que se adecúe a sus necesidades y facilite la adquisición de competencias transversales, permitiendo, al mismo tiempo, ahorrar costes de selección y de adaptación de las nuevas personas empleadas. Más allá de lo anterior, como ha destacado el Consejo Económico y Social, puede favorecer una alianza entre las empresas y la sociedad en su conjunto, contribuyendo aquellas a formar personas trabajadoras de acuerdo con las necesidades e intereses del entorno en el que operan, y con ello al desarrollo territorial y social⁶².

2.2. EL NUEVO DISEÑO DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN UN CONTEXTO DE APRENDIZAJE PERMANENTE

La LO 3/2022 pretende cambiar el modelo de formación profesional, apostando por la integración de los distintos subsistemas precedentes en uno único, más moderno que concede a las empresas un protagonismo mucho mayor y que viene acompañado de obligaciones más intensas, toda vez que la formación profesional dual, al menos en su modalidad intensiva, aspira a que las estancias en prácticas se articulen a través de un contrato de trabajo, dejando atrás el sistema de becas que venía empleándose en el modelo anterior.

Aun cuando la LO 3/2022 ponga el acento en el carácter acreditable de la formación, se diseña bajo la premisa de que la formación es una necesidad durante toda la vida, de modo que no es obstáculo para incorporarse o retornar al Sistema la posesión de alguna titulación, pues el propósito es conseguir un sistema suficientemente flexible, y además proactivo, que permita detectar las disfunciones entre las necesidades del mercado y las capacidades y aptitudes de las personas trabajadoras y demandantes de empleo, y ofrezca además vías eficaces para proporcionar y/o actualizar las competencias profesionales. A tal fin, con la pretensión de configurar un sistema dinámico y eficaz, acoge en su seno tres funciones diferentes, como son la formación profesional en sentido estricto, la acreditación de competencias y la orientación profesional⁶³, y se configura de forma vertical, escalonada y ascendente en cinco grados, que comprenden, dentro del mismo Sistema, los precedentes (sub) sistemas de formación reglada y de formación para el empleo⁶⁴, con la pretensión de superar la segregación del modelo anterior. Esos cinco grados, que comprenden desde "microformaciones" hasta los títulos de formación profesional, son los

61 Sobre el particular, entre muchos, MORENO GENÉ, J.: "El impulso de la formación profesional dual en el contrato para la formación y el aprendizaje y en la formación profesional del sistema educativo. A propósito del Real Decreto 1529/2012", Revista de Trabajo y Seguridad Social (CEF), núm. 358, 2013, pp. 53 y ss.; MERCADER UGUINA, J.R.: "Razones, referentes y marco institucional de la formación dual en España", Revista Derecho Social y Empresa, núm. 1, 2014, pp. 71 y ss.; COSTA REYES, A.: "El modelo español de formación profesional dual", Revista de Derecho Social, núm. 68, 2015, pp. 13 y ss.; NIETO ROJAS, P.: "Las transiciones escuela-trabajo: mecanismos de inserción laboral para jóvenes con escasa cualificación", Revista Trabajo y Seguridad Social, CEF, núm. 391, 2015, pp. 19 y ss.; IGARTÚA MIRÓ, M^a.T.: "La formación dual en el sistema educativo: balance y propuestas de mejora", Temas Laborales, núm. 137, 2017, pp. 91 y ss. o GARCÍA VIÑA, J.: "La formación profesional dual en España como mecanismo de creación de empleo para los jóvenes", Revista de Trabajo y Seguridad Social (CEF), núm. 443, 2020, pp. 23 y ss.

62 CES: Informe 1/2023: *La formación dual en España: situación y perspectivas*.

63 Vinculada a los itinerarios formativos y llevada a cabo por los docentes de los centros de formación profesional y que deberá coexistir, con la debida coordinación, con la que vienen proporcionando los servicios públicos de empleo en el marco del Sistema Nacional de Empleo, que debe incluir, además, "otras actuaciones de orientación profesional no vinculadas a los itinerarios formativos".

64 Una valoración general en MELLA MÉNDEZ, L. "Sobre la Ley orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la formación profesional: valoración general de una ambiciosa reforma", *Briefs de la AEDTSS* (<https://www.aedtss.com/la-ley-organica-3-2022-de-31-de-marzo-de-ordenacion-e-integracion-de-la-formacion-profesional-valoracion-general-de-una-ambiciosa-reforma/>).

siguientes: Grado A: Acreditación parcial de competencia; Grado B: Certificado de competencia (módulo profesional); Grado C: Certificado profesional; Grado D: Ciclo formativo; Grado E: Curso de especialización (art. 28 LO 3/2022).

Los tres primeros grados serían los propios de la formación no reglada o para el empleo (para mayores de 16 años), mientras que los Grados D y E conformarían la formación profesional reglada en sentido estricto (dentro del sistema educativo), el primero en grado básico, medio y superior (Técnico Básico, Técnico y Técnico Superior), y el segundo como curso de especialización, obviamente en el marco de la formación postobligatoria, en Grado Medio (Especialista) o en Grado Superior (Máster Profesional). Por tanto, este sistema proporciona acreditaciones (grados A y B), certificados profesionales (grado C) y títulos (grados D y E), dado que toda esta formación ha de ser acreditable, para lo cual se crean varios registros oficiales de formación profesional⁶⁵.

Además de la novedad que supone integrar todos los niveles en el mismo Sistema, otra de las grandes apuestas del nuevo modelo es la formulación, por primera vez, de unidades formativas o "microformaciones" (Grado A), que conllevan la adquisición de aprendizajes acreditables, especialmente útiles para quienes carecen de formación acreditada y que permiten construir gradualmente el proceso formativo, máxime cuando se admite que la formación de los Grados C, D y E se oferte de manera modular (no solo completa), identificando como destinatarios principales a los mayores de edad.

La acreditación de un estándar de competencia adquirido por experiencia laboral⁶⁶ (o por vías informales) tiene la condición de acreditación parcial acumulable, lo que supone que se toma en consideración para acreditar y completar la formación conducente a la obtención del correspondiente título o certificado profesional, coherente con el propósito declarado de la norma de facilitar que el mayor número posible de personas trabajadoras obtengan una acreditación formal de sus competencias. Y, por último, todo este complejo engranaje se completa con una estructura que sienta las bases del vínculo entre la formación profesional de grado superior y la Universidad, facilitando el tránsito de una a otra para completar lo que ha venido a denominarse con mucho acierto como una suerte de "puzzle de formación vital"⁶⁷, pues el objetivo último de la reforma consiste en modificar el paradigma formativo, de manera que el modelo precedente de tratamiento distinto, segregado y no coordinado entre la formación profesional reglada y la formación para el empleo sea sustituido por un sistema único en el que se conecte la formación inicial (itinerario de formación realizada, dentro del sistema educativo, desde el inicio de la escolarización hasta la incorporación al mundo laboral) y la continua (cualquier tipo de formación realizada después de la formación inicial y de la incorporación a la vida activa, dentro o fuera del sistema educativo) a lo largo de toda la vida de la persona trabajadora.

El nuevo sistema apuesta por itinerarios formativos específicos e individuales, que ya no deben dirigirse únicamente a desempleados, en particular de larga duración, sino que estarán abiertos –y previsiblemente resultarán cada vez más necesarios– a cualquier persona, en un

65 Registro Estatal de Formación Profesional, Registro Estatal de Acreditaciones de Competencias Profesionales adquiridas por experiencia laboral o vías no formales e informales y Registro General de Centros de Formación Profesional, donde figurarán todas esas acreditaciones, certificados y títulos, de modo que cada persona pueda obtener una "Vida Formativa Profesional" (expedida por el Registro Estatal de Formación Profesional) con valor probatorio y acreditativo.

66 Frente al modelo tradicional de obtención de las acreditaciones por experiencia profesional en convocatorias anuales de formaciones o módulos, el nuevo Sistema articula un procedimiento administrativo abierto de forma permanente respecto de cualquier estándar de competencia profesional incluido en el Catálogo Nacional de Estándares de Competencias Profesionales (art. 92 LO 3/2022), de forma que cualquier persona pueda solicitar en cualquier momento la acreditación de sus competencias, sin necesidad de esperar a una convocatoria en la que encajen sus destrezas.

67 En terminología de MENÉNDEZ SABASTIÁN, P. y RODRÍGUEZ CARDO, I.: "El impacto de la nueva ordenación legal de la formación profesional en el Derecho del Trabajo: una primera aproximación", cit., p. 71.

contexto productivo cada vez más cambiante. No solo se busca la reincorporación al mundo laboral, sino también la permanencia e, incluso, la mejora de las perspectivas profesionales, por lo cual se apuesta por un molde en el que toda la formación debe ser acreditable, acumulable y capitalizable, en el marco del denominado Catálogo Nacional de Estándares de Competencia Profesional (que sustituye al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales -vigente transitoriamente-), y debe garantizar la coherencia con el Marco Europeo de Cualificaciones (MECES), basado en los resultados de aprendizaje y que pone de manifiesto lo que una persona conoce, comprende y es capaz de hacer, facilitando la circulación de estudiantes y personas trabajadoras en el entorno europeo.

2.3. LA FORMACIÓN DUAL GENERAL Y LA FORMACIÓN DUAL INTENSIVA

Con el fin de facilitar la integración laboral, la reforma educativa potencia la formación dual, que no ha sido demasiado utilizada porque plantea problemas prácticos diversos y no siempre fáciles de superar dado que exige encontrar empresas dispuestas a asumir los costes laborales (pues tradicionalmente las prácticas de un alumno en formación no generaban cargas salariales, ni de cotización). Con el nuevo sistema, las ofertas de formación profesional reglada (Grados D y E), y también las del Grado C, deberán incluir un período mínimo de práctica en un entorno productivo real; prácticas que pueden formalizarse por vías tradicionales, como una estancia de carácter íntegramente formativo, o bien a través de un contrato de trabajo. La primera modalidad se denomina "*formación dual general*", y requiere que el período de prácticas oscile entre el 25% y el 35% de la duración total de la formación ofertada, asumiendo la empresa u organismo equiparado hasta un 20% de los resultados de aprendizaje del currículo. Es una modalidad en la que no se formaliza un contrato de trabajo, ni tampoco el estudiante percibe retribución en forma de salario, aunque sí se admite una compensación por gastos. Junto a ella se contempla la denominada "*formación dual intensiva*", en la que el período mínimo de prácticas ha de superar el 35% de la duración total de la formación, asumiendo la empresa hasta un 30% de los resultados de aprendizaje o módulos profesionales del currículo. En este caso, las prácticas deben formalizarse a través de un contrato de trabajo para la formación en alternancia del art. 11 ET.

En el supuesto de formación dual general la práctica curricular debe contar, precisamente, con esa dimensión formativa, y no ha de prevalecer en ningún caso el carácter productivo, en una suerte de traslación de la doctrina del beneficio predominante, elaborada jurisprudencialmente para distinguir entre la beca y la relación laboral. Por tanto, el estudiante de formación profesional dual no puede estar contratado laboralmente durante su estancia en prácticas por la misma empresa, a salvo, obviamente, de que en el marco de la formación dual intensiva deba formalizarse el pertinente contrato de formación en alternancia (art. 55.6 LO 3/2022).

Este ambicioso diseño requiere la modificación de estructuras muy asentadas y, en cierto modo, un cambio cultural, lo que explica la prudencia del legislador, que consciente de que la nueva ordenación de las enseñanzas regladas requerirá tiempo, introduce reglas transitorias que supondrán la pervivencia -y temporal coexistencia- entre las viejas y las nuevas modalidades formativas. De hecho, se habilita un período transitorio hasta final de 2024 "para la adecuación de la duración actual del período de formación en empresa al previsto en la presente ley para cada una de las ofertas de Formación Profesional" (Disposición Transitoria 6ª LO 3/2022), y otro mucho mayor, hasta el 31 de diciembre de 2028, "para la transición del sistema de beca para la formación profesional dual [...], al contrato de formación" (Disposición Transitoria 5ª LO 3/2022). Hasta que no se haya efectuado esta transición, nuestras empresas van a seguir teniendo margen para seguir aplicando el Real Decreto 1543/2011, por el que se regulan las prácticas no

laborales en empresas, en lugar de utilizar el contrato del art. 67 LO 3/2022⁶⁸. Por consiguiente, el Sistema de Formación Profesional, tal y como está diseñado en la LO 3/2022, está en fase de implantación y por ello los instrumentos de empleo, como los Planes Anuales de Política de Empleo, siguen refiriéndose a la formación profesional para el empleo (que se ha convertido en un derecho del trabajador reconocido en el art. 23.3 ET)⁶⁹, al igual que sucede con la normativa sobre formación profesional reglada, cuyos nuevos desarrollos no conectan completamente con ese nuevo Sistema, que va a requerir largo tiempo para su implantación, amén de numerosos reglamentos antes de que pueda encontrarse plenamente operativo⁷⁰. Sin olvidar que no solo está en juego el acercamiento del sistema educativo a la realidad del tejido productivo, sino también la homogeneización de la formación a nivel europeo.

La LO 3/2022, tiene como objetivo la modernización del sistema de formación profesional, pero desde una perspectiva más ambiciosa que las reformas precedentes, porque se prescinde de la concepción tradicional que distinguía entre varios estratos de la formación profesional, en función de quién ofreciera la formación (el sistema educativo, la empresa o los servicios públicos de empleo), y se apuesta por un sistema único o integrado, centrado en la persona, lo que plantea retos evidentes de diseño y ejecución, pero también reporta grandes beneficios en términos de efectividad.

En cualquier caso, y desde una perspectiva laboral, esa integración de los subsistemas de formación profesional precedentes en un único sistema afecta a las estructuras del Derecho del Trabajo, porque la LO 3/2022 desborda el contexto educativo y desplegará sus efectos sobre el haz de derechos y deberes de personas trabajadoras y empresas, sobre las competencias de la Administración laboral y sobre todos los agentes implicados en las políticas de empleo⁷¹, pues no debe olvidarse que un porcentaje muy elevado de la población activa⁷², no puede acreditar con un título sus competencias profesionales, circunstancia a la que desde luego ha contribuido la falta de equiparación de los certificados de profesionalidad con una titulación con valor académico (al margen de su compleja articulación, no se valoran homogéneamente por la población).

El nuevo Sistema de Formación Profesional pretende una organización coherente y sistemática, de modo que la formación profesional para el empleo se integre en dicho Sistema y se conecte con la formación reglada. Con ello se facilita la acreditación formal de los aprendizajes no reglados, y además se amplían las infraestructuras, pues las dos redes de centros de formación profesional independientes hasta ahora (la del sistema educativo y los centros y entidades autorizadas para formación profesional para el empleo) pasan a convertirse en complementarias. Además, y con el objetivo de que toda la formación sea acreditable, acumulable y capitalizable, no solo se permite que las personas trabajadoras que hayan abandonado el sistema educativo sin titulación profesio-

68 MONREAL BRINGSVAERD, E.: "El confuso panorama, tras la reforma, del contrato de formación en alternancia", en AA.VV. (THIBAUT ARANDA, J. y JURADO SEGOVIA, A., Dirs.): *Interpretación, aplicación y desarrollo de la última reforma laboral*, cit., p. 29, aludiendo a la inseguridad jurídica que proporciona la interpretación que hace el SEPE acerca de la vigencia de la autorización administrativa previa al inicio de la actividad formativa del art. 16.7 RD 1529/2012, cuyo incumplimiento acarrea la conversión del contrato en un contrato ordinario por tiempo indefinido. STSJ Asturias 25 julio 2019 (Rec. 1409/2019). *In extenso*, del mismo autor, "La controvertida aplicación por el SEPE de la reforma del contrato de formación en alternancia", *los Briefs de la AEDTSS: Las claves de 2022*, <https://www.aedtss.com/wp-content/uploads/2023/02/Briefs-2022-AEDTSS.pdf>

69 Exhaustivo desarrollo en REQUENA MONTES, O.: *Los derechos individuales de formación en el artículo 23 del Estatuto de los Trabajadores*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019.

70 MENÉNDEZ SABASTIÁN, P. y RODRÍGUEZ CARDO, I.: "El impacto de la nueva ordenación legal de la formación profesional en el Derecho del Trabajo: una primera aproximación", cit., en especial, pp. 77 y ss.

71 MENÉNDEZ SABASTIÁN, P. y RODRÍGUEZ CARDO, I.: "El impacto de la nueva ordenación legal de la formación profesional en el Derecho del Trabajo: una primera aproximación", cit., p. 62.

72 Plan de Modernización de la formación profesional: <https://www.educacionyfp.gob.es/dam/jcr:cd40e9bc-84ce-402a-8b1a-493aa54578de/plan-de-modernizaci-n-de-la-formaci-n-profesional.pdf>

nal puedan incorporarse a programas formativos que conduzcan a la obtención de una titulación de técnico de formación profesional, sino que dicha titulación podría incluso alcanzarse gracias a acciones formativas llevadas a cabo en las propias empresas, si están autorizadas para ello⁷³. Por tanto, como ha destacado con acierto el CES, conviene implantar, “de manera escalonada y gradual, con suficiente amplitud temporal, sistemas o procedimientos de acreditación de empresas participantes en formación dual que cumplan con unos estándares o requisitos mínimos”⁷⁴.

En su diseño tradicional, el modelo ha prestado más atención a cómo se articula la formación y quién la imparte, que al destinatario, quizás insistiendo excesivamente en la formación profesional de colectivos con problemas no solo de reincorporación al mercado de trabajo, sino también desfavorecidos o en situación de exclusión social⁷⁵, desatendiendo probablemente el papel de la formación profesional como mecanismo de ajuste entre la oferta y la demanda.

2.4. EL ENCAJE DEL CONTRATO DE FORMACIÓN EN ALTERNANCIA CON EL ORGANIGRAMA DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL DUAL INTENSIVA

Las reformas acometidas sobre el contrato de formación en alternancia deben ser analizadas en el marco del sistema educativo y en concreto, en el marco de lo dispuesto en la LO 3/2022, según la cual toda formación profesional será dual, armonizando los procesos de enseñanza y aprendizaje entre el centro de formación profesional y la empresa u organismo equiparado. Tal perspectiva ya había sido trazada de una manera embrionaria por el Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, por el que se desarrolló el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecieron las bases de la formación profesional dual⁷⁶. De ahí que haya que tener en cuenta las modificaciones que en la normativa de este marco educativo ha introducido la citada LO 3/2022⁷⁷ y afrontar transitoriamente el complicado panorama normativo que deriva de la ausencia de derogaciones expresas. Así, la reforma del art. 11 ET debía haber derogado las normas de desarrollo de las dos antiguas modalidades de contratos formativos (concretamente el Real Decreto 488/1998, de 27 de marzo, por el que se desarrolla el art. 11 Estatuto de los Trabajadores, y el Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, recién mencionado). Sin embargo, dichas normas no han sido expresamente derogadas por el RDL 32/2021 y quedan muchos aspectos que no han sido especificados en la nueva redacción del art. 11, por lo cual se suscitan dudas en cuanto a su vigencia, hasta que se produzca el oportuno desarrollo reglamentario del nuevo contrato formativo conforme a la nueva redacción del art. 11 ET⁷⁸.

73 MENÉNDEZ SABASTIÁN, P. y RODRÍGUEZ CARDO, I.: “El impacto de la nueva ordenación legal de la formación profesional en el Derecho del Trabajo: una primera aproximación”, cit., p. 74.

74 CES: Informe 1/2023: *La formación dual en España: situación y perspectivas*.

75 Sobre el particular, entre otros, MONEREO PÉREZ, J.L. y MORENO VIDA, M^a.N.: “Las políticas de formación profesional: su centralidad para el derecho al trabajo decente y la inclusión social”, *Temas Laborales*, núm. 160, 2021, pp. 91 y ss.

76 Conforme a la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional y a la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

77 En tal sentido, entre otros, LÓPEZ GANDÍA, J.: “Los contratos formativos tras la reforma laboral de 2021”, NET21, núm. 8, 2022. <https://www.net21.org/los-contratos-formativos-tras-la-reforma-laboral-2021/>

78 Alertando de las dudas aplicativas que suscita el régimen vigente y, en concreto, sobre la vigencia o derogación tácita de los RD 488/1998 y RD 1529/2012, Vid., entre otros, GARRIDO PÉREZ, E.: “El nuevo régimen jurídico de los contratos formativos tras el RDL 32/2021: La centralidad estructural y finalista de la formación”, *Temas Laborales*, núm. 161, 2022, p. 106, afirmando que dichas normas deben entenderse bajo la derogación implícita al quedar referidos a unos contratos que se acogen ahora bajo nueva denominación y diferente modelo normativo; CERVILLA GARZÓN, M^a J.: “El avance hacia la menor temporalidad y la mayor capacidad formativa del nuevo contrato formativo”, *Iuslabor*, núm. 1, 2022, p. 20, aludiendo a la complicación del panorama normativo o MONREAL BRINGSVAERD, E.: “El confuso panorama, tras la reforma, del contrato de formación en alternancia”, cit., p. 28, apostando por su vigencia en relación con los aspectos del precepto legal que no son incompatibles y necesitan complemento formativo.

La incertidumbre es elevada porque no puede ofrecerse una visión realista y completa del Sistema de Formación Profesional mientras no se completen todos los desarrollos reglamentarios, que previsiblemente se demorarán años. Por supuesto, ello genera también dificultades de articulación con la normativa laboral, y en particular con los contratos formativos, porque el art. 11 ET tiene una estrecha conexión con la formación profesional, pero no puede acomodarse del mismo modo a dos regulaciones tan distintas como la previa y la posterior a la LO 3/2022. Sin duda, el desarrollo reglamentario del art. 11 ET podrá efectuar los pertinentes ajustes, pero todavía no se ha producido y, entre tanto, el encaje del contrato de formación en alternancia con la formación profesional dual intensiva, cuyo período de prácticas debe formalizarse, precisamente, a través de esa modalidad contractual, no resulta sencillo.

Por ejemplo, no está claro cómo han de encajar las nuevas normas respecto del Grado C -de certificados profesionales- en la contratación formativa, pues la referencia legal del art. 11.3.a) ET a los "certificado del sistema de formación profesional, de acuerdo con lo previsto en la LO 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional", parece pensada para ellos, pero mientras no cuenten con un contenido normativo no es fácil articular ese art. 11 ET con un Grado C de formación profesional que todavía no es operativo, ni cuenta con una equivalencia clara en el sistema anterior. En suma, aunque desde luego no es esa la intención, pueden encontrarse puntos de fricción entre la LO 3/2022 y el art. 11 ET en tanto no se implante completamente el Sistema de Formación Profesional y el art. 11 siga remitiendo a la normativa de formación profesional precedente, por lo cual este también está abocado a una futura reforma.

Al margen de estos aspectos vinculados a la implementación paulatina del nuevo Sistema, conviene tener muy presente que el éxito del modelo dependerá en buena medida de la coordinación e implicación de todos los agentes implicados⁷⁹. La formación reglada es competencia de las administraciones educativas, y las Comunidades Autónomas desempeñan un papel trascendental en su implementación y desarrollo. En cambio, la formación profesional para el empleo es competencia de la administración laboral, y en ella participan decisivamente el Ministerio de Trabajo y Economía Social, los servicios públicos de empleo y también las organizaciones sindicales y patronales. La integración de ambos subsistemas en el nuevo Sistema de Formación Profesional genera cierta incertidumbre sobre el papel de cada uno de esos sujetos, que deberán asumir funciones parcialmente distintas, o cuando menos "habrán de coordinarse y colaborar si se pretende que el centro del Sistema sea la persona y no la oferta formativa"⁸⁰. De hecho, las llamadas a la coordinación entre los dos Ministerios competentes (Trabajo y Educación) son recurrentes en la norma, y de su correcta articulación depende, en buena medida, el éxito del nuevo Sistema, sin minusvalorar tampoco las dificultades que a buen seguro se generarán en el ámbito autonómico, decisivo en la implantación y gestión de la formación profesional reglada.

79 La coordinación entre las autoridades educativas y las entidades competentes en el ámbito laboral debe intensificarse en el nuevo escenario, porque la LO 3/2022 no ha creado una "Agencia de Formación Profesional" o un ente encargado específicamente de gestionar el nuevo Sistema, que explícitamente deja a salvo las "competencias del Ministerio de Trabajo y Economía Social respecto de la formación en el trabajo, la orientación para el empleo y la regulación de la cuota de formación profesional y su afectación" (Disposición Adicional 4ª LO 3/2022). Esos aspectos se regularán de acuerdo con la normativa laboral, que no debería conducir a la creación de otro subsistema de formación profesional diferente, pues esa "formación en el trabajo" puede tener contenidos diferentes a los propios de la formación profesional, muy ligados al puesto de trabajo en concreto, como por ejemplo el "curso dirigido a facilitar la adaptación a las modificaciones operadas" con anterioridad a un despido objetivo [art. 52.b) ET], que es una formación "necesaria para su adaptación a las modificaciones operadas en el puesto de trabajo" en el sentido del art. 23.1.d) ET, pero no estrictamente formación profesional.

80 MENÉNDEZ SABASTIÁN, P. y RODRÍGUEZ CARDO, I.: "El impacto de la nueva ordenación legal de la formación profesional en el Derecho del Trabajo: una primera aproximación", cit., pp. 89 y ss.

Además de la imprescindible coordinación -también con el subsistente Sistema Nacional de Empleo⁸¹-, la efectividad del nuevo modelo exige del compromiso de actores distintos, como los docentes, los profesionales de la formación para el empleo, las administraciones, los sindicatos y organizaciones patronales, los trabajadores y, muy significativamente, las empresas, y el grado de implicación de todos ellos es difícil de predecir, máxime si tampoco se conoce la intensidad de los incentivos. Los centros educativos asumirán novedosas responsabilidades relativas a la contratación laboral de los estudiantes⁸², mientras que las empresas deberán asumir mayores costes, porque el contrato de formación en alternancia es más oneroso económicamente que las prácticas no laborales y además se les exige que asuman también corresponsabilidad en el diseño e implementación de los planes formativos de las personas en formación. Es previsible, por tanto, que se incrementen las retenciones a los programas de formación dual intensiva, con el lastre que ello supondría para la consecución de los objetivos de la reforma. También es posible, por supuesto, vencer esas retenciones eliminando responsabilidades individuales de los docentes e incentivando económicamente a las empresas. El Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre (desarrollado por las órdenes ministeriales ESS/2518/2013 y ESS/41/2015)⁸³, constituye hasta la fecha el desarrollo reglamentario del antiguo contrato para la formación y el aprendizaje, estableciendo el sistema de financiación del coste de la formación inherente a dicha modalidad contractual mediante bonificaciones en las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social, con cargo a los presupuestos del SEPE.

En fin, para afrontar con éxito la transición de un sistema a otro, durante la primera etapa de implantación del nuevo sistema es necesario apostar más por la concienciación y el cambio cultural que propiamente por las actuaciones inspectoras y sancionadoras, máxime cuando los datos de utilización de contratos formativos demuestran el escaso compromiso de las empresas con la formación, pues las estadísticas demuestran que esas modalidades contractuales han sido mucho más utilizadas cuando el peso formativo era menor y se priorizaba la inserción laboral de los jóvenes a través de una modalidad contractual temporal con menores cargas económicas que un contrato ordinario⁸⁴.

81 Que, integrado por el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) y los servicios públicos de empleo de las Comunidades Autónomas debe planificar y organizar los medios y acciones tanto estatales como autonómicos con el objetivo último de lograr la consecución del pleno empleo, la cohesión y el equilibrio territorial, garantizando la igualdad de acceso a las políticas activas de empleo a cualquier persona en todo el Estado (art. 15 de la nueva Ley de Empleo). Sobre el particular, NAVARRO NIETO, F.: "Valoración crítica general de la Ley 3/2023, de Empleo", *Diario La Ley*, núm. 10302, 2023, p. 9.

82 Los centros educativos, y en particular los centros integrados de formación profesional, asumirán una doble función, pues amén de desplegar sus tradicionales funciones educativas, también asumirán un papel decisivo en el contexto de la contratación laboral formativa en los programas mixtos o duales, llegando incluso a asumir responsabilidades de orden laboral. En consecuencia, además de las inspecciones educativas, habrán de afrontar inspecciones laborales, con resultados y consecuencias aún inciertos. MENÉNDEZ SABASTIÁN, P. y RODRÍGUEZ CARDO, I.: "El impacto de la nueva ordenación legal de la formación profesional en el Derecho del Trabajo: una primera aproximación", cit., p. 76.

83 En estas normas el contrato para la formación y el aprendizaje aparecía vinculado a la formación dual del sistema de formación profesional, bien para el empleo, bien del sistema educativo. La formación profesional dual se definía de este modo como "el conjunto de acciones e iniciativas formativas, mixtas de empleo y formación, que tienen por objeto la cualificación profesional de los trabajadores en un régimen de alternancia de actividad laboral en una empresa con la actividad formativa recibida en el marco del sistema de formación profesional para el empleo o del sistema educativo" (art. 2 RD 1529/2012).

84 Un repaso de la correlación entre carga formativa y desuso de la contratación formativa en CUETO IGLESIAS, B. y MENÉNDEZ SEBASTIÁN, P.: *El sistema de formación de trabajadores y parados en el proceso de recualificación, Informe anual España 2022*, Universidad de Comillas, 2022.

3. LA REFORMA DE LOS CONTRATOS FORMATIVOS POR EL RDL 32/2021

Con la aprobación del RDL 32/2021 se reformaron los contratos formativos establecidos en el art. 11 ET, reformulados en la modalidad de contrato de formación en alternancia (que viene a sustituir al de formación y aprendizaje y al *non nato* de formación dual universitaria) y la modalidad para la obtención de práctica profesional, que vino a sustituir al contrato de prácticas. Además, el RDL 18/2021, de 28 de septiembre, de medidas urgentes para la protección del empleo, la recuperación económica y la mejora del mercado de trabajo, establece que desde el 1 de noviembre de 2021 las organizaciones que continúan en ERTE deben ofrecer acciones formativas para beneficiarse de las mayores rebajas en las cotizaciones a la Seguridad Social.

El objetivo del RDL 32/2021, tal y como declara su Preámbulo, es el “de establecer una regulación eficaz de los contratos formativos, que proporcione un marco idóneo para la incorporación de las personas jóvenes al mercado laboral, ya se trate de contratos en alternancia con los estudios o bien de contratos para la obtención de una práctica profesional adecuada al nivel de estudios”, subrayando que la reforma del art. 11 ET “supone en sí un cambio de modelo, estableciéndose un contrato formativo con dos modalidades”.

La nueva regulación (que probablemente no alcance a configurar un auténtico “cambio de modelo” en la contratación formativa, como propone el legislador) está movida por buenas intenciones y orientada en el sentido correcto en términos de lo que algunos han denominado “buenas prácticas de regulación del mercado de trabajo”⁸⁵, dado el efecto favorable en la disminución del paro juvenil que cabe pronosticar a partir de medidas como la normalización de la formación dual y la potenciación de la práctica laboral para cualquier tipo de título o ciclo de formación; la descontaminación de los contratos formativos de usos inadecuados, o la flexibilización (controlada, a través de los correspondientes planes y programas formativos) en la utilización estrictamente formativa de este contrato.

La reforma introduce modificaciones del precepto, probablemente muy necesarias, que tienen como objetivo poner en valor lo que debiera haber sido el eje central de esta modalidad contractual desde su concepción inicial, esto es, su dimensión formativa. Dimensión que, a su vez, define su propia causa de temporalidad, que debería proyectarse en el plano indemnizatorio [art. 49.1 c) ET]), si bien dicho precepto excluye de la indemnización por extinción a esta tipología de contratos formativos, partiendo de la base de la inexistente expectativa de permanencia, y destacando el elemento formativo. Como se ha manifestado con acierto, la reforma parece venir a poner en valor el elemento formativo y, además, hace algunas mejoras en las condiciones laborales incorporando importantes garantías frente a posibles abusos, buscando alejarse de los “usos irregulares”⁸⁶ de estos contratos como herramienta de inserción de trabajadores, todo ello, en un mercado de trabajo cada vez más exigente en cuanto a las cualificaciones requeridas para su acceso⁸⁷.

Sin embargo, existen realidades que obligan a contemplar la nueva regulación con cierto escepticismo, no en vano estamos ante la enésima de una serie sucesiva de fallidas reformas sobre la materia, que exigen preguntarse por qué va a ser esta una solución mejor, más esta-

85 FERNÁNDEZ MÁRQUEZ, O.: “Seis tesis generales sobre la reforma de los contratos formativos de 2022”, *Revista Labos*, Vol. 3, núm. 1, p. 186. <http://www.uc3m.es/labos>

86 ESCUDERO RODRÍGUEZ, R.: “Nuevos derechos de formación y contrato para la formación y el aprendizaje”, *Relaciones Laborales*, núm. 28, 2012, pp. 49 y ss.

87 MERCADER UGUINA, J.R. y MORENO SOLANA, A.: “La última reforma de los contratos formativos: un nuevo intento para potenciar su utilización y mejorar la formación de los jóvenes”, *Trabajo, Persona, Derecho, Mercado*, Monográfico, 2022, p. 68. <https://dx.doi.org/10.12795/TPDM.mon.2022.02>

ble o definitiva. Pero, como con acierto han expresado los primeros analistas de la reforma, el problema de la inserción en el primer empleo y el paro juvenil no se solucionan solo reformando los contratos de trabajo formativos, y por eso la reforma laboral promete también la elaboración futura –dentro del plazo ya incumplido de 6 meses– de un Estatuto del Becario (Disposición Adicional 2ª), que resultará decisivo para definir el éxito o fracaso de la reformada contratación laboral formativa, pues no es fácil establecer el deslinde entre los contratos de trabajo con formación (donde se supone que predomina el aspecto productivo) de las becas con trabajo (donde debe predominar el interés formativo). Un asunto complejo y dependiente de múltiples variables, en el que resulta involucrado el sistema educativo y de formación profesional, la cultura empresarial de reclutamiento de la fuerza de trabajo, las preferencias de quienes pueden ofrecer sus servicios como trabajadores en el mercado, el tamaño y ciclo de vida de las empresas, el tipo de modelo productivo, el estado de avance del progreso tecnológico, el ritmo de cambio de la técnica y el conocimiento o, en fin, los distintos costes económicos –públicos y privados– que conllevan las alternativas de formación/trabajo que puedan implementarse⁸⁸.

4. CONCEPTO Y DELIMITACIÓN DEL CONTRATO FORMATIVO EN SU DOBLE MODALIDAD: EL REFORZAMIENTO DE LA DIMENSIÓN FORMATIVA

Esta fórmula contractual prevista para la capacitación profesional recoge, bajo la denominación “contrato de formación en alternancia”, el clásico –y aún actual en la normativa comunitaria– contrato de aprendizaje, que en el ET se regula *ex novo* en su art. 11. La diferencia fundamental con el contrato formativo para la obtención de la práctica profesional radica en la innecesariedad de título habilitador, pues su objeto específico es, precisamente, la obtención de preparación profesional mientras se prestan servicios, siendo su “causa cambiaria compleja”⁸⁹: intercambio de trabajo por formación y retribución –aspecto este que establece la fundamental diferencia con su antecedente jurídico remoto, en el que aquella podía no existir, e incluso correr a cargo del propio aprendiz–.

Tras la reforma, el objetivo formativo en cada modalidad regulada en el art. 11 ET sigue siendo diferente. Mientras que, en el caso del contrato de formación en alternancia, la formación se proyecta tanto en el plano teórico, como en el práctico (formando un par inescindible)⁹⁰, configurando al propio contrato como vehículo necesario para la obtención de la titulación o certificado de profesionalidad correspondiente, en el caso del contrato para la obtención de una práctica profesional, la formación se obtiene a través de una práctica profesional adecuada al nivel que estudios del que trae causa, y que la persona ha cursado, y respecto del que ya ha obtenido el título correspondiente (en este caso el contrato no es el vehículo para la obtención del título).

Partiendo de la base de que el trabajo humano no solo tiene un rendimiento productivo sustancial evidente (la generación de valor o capacidad de satisfacción de necesidades, deman-

88 Los contratos formativos suelen constituir la primera ocupación de las personas, lo que resulta fundamental para que la transición de la etapa de estudio a la etapa profesional, o la inserción en el primer empleo de las personas sin formación, pueda tener lugar de manera satisfactoria y con los menores costes, tanto particulares como agregados, incidiendo, según cómo sea su regulación, sobre el ajuste entre la demanda y la oferta de trabajo, en cuanto sirven para conectar la formación de las personas trabajadoras a los perfiles profesionales que realmente demandan las empresas y el sistema productivo. FERNÁNDEZ MÁRQUEZ, O.: “Seis tesis generales sobre la reforma de los contratos formativos de 2022”, cit., pp. 181-182.

89 BARREIRO GONZÁLEZ, G.; CAVAS MARTÍNEZ, F. y FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J.: *Contratos laborales temporales. Guía legal, jurisprudencial y práctica*, Madrid, La Ley, 1993, p. 236.

90 MERCADER UGUINA, J.R. y MORENO SOLANA, A.: “La última reforma de los contratos formativos: un nuevo intento para potenciar su utilización y mejorar la formación de los jóvenes”, cit., p. 69.

das o preferencias ajenas) sino también un rendimiento en forma de residuo formativo –mayor o menor–, la ejecución del trabajo formativo ha sido considerada por la legislación (tanto laboral y de empleo como de formación profesional) una ocasión particularmente propicia para, mediante las reglas correspondientes, extraer utilidad formativa práctica y específica muy valiosa, a la que no cabe acceder por los circuitos formativos más regulares⁹¹.

Igual razón de fondo es la que mueve a los órganos judiciales a estimar fraudulento el concertado prescindiendo de todo contenido preparador o, lo que resulta equivalente, la asignación de trabajos ordinarios o propios de un trabajador ya formado; y, en todo caso, si se prescinde de un tiempo de la jornada pactada específicamente dedicado al aspecto formativo, que puede llevarse a cabo en la propia empresa o en centros especializados de formación profesional o del SEPE.

Probablemente cuando el nuevo art. 11.1 ET pasa a hablar de “contrato formativo” (en singular) está realzando o dando más peso a las reglas comunes (art. 11.4 ET), queriendo significar que lo esencial de los contratos está en sus aspectos compartidos y no en los diferenciales, que pasan a ser considerados como secundarios o accidentales. Y al margen de la relevancia práctica que pueda tener a efectos interpretativos (interpretación extensiva o analógica) probablemente dicha unificación, predominantemente formal, pueda tener una explicación en la manifiesta obsesión del legislador por reducir el número de modalidades del sistema de contratación laboral. Pero quizá el aspecto más positivo de la aludida unificación de figuras es la “equiparación en prestigio” de las dos fórmulas contractuales, no en vano tradicionalmente el contrato de aprendizaje (o para la formación) ha estado limitado a la obtención de cualificaciones profesionales menores (oficios) y orientado a jóvenes sin estudios, estando el contrato en prácticas orientado a cualificaciones mayores (titulaciones universitarias o técnicas) y a personas formadas (universitarios, técnicos de formación profesional). Tras la reforma laboral, ambas modalidades contractuales –de alternancia y de prácticas– pueden utilizarse para obtener cualquier nivel formativo (universitario/formación profesional técnica/otros títulos profesionales menores habilitantes), con la única diferencia de la forma en la que tendrá lugar “la secuencia de la formación teórica y práctica”, simultánea en el contrato de alternancia y sucesiva en el contrato en prácticas⁹².

Como es fácil de comprender, se pretende con ello no solo facilitar la formación teórico-práctica de las personas jóvenes, sino también, aunque de manera secundaria en este momento, favorecer su integración laboral, garantizando ya desde la fase educativa el desarrollo de una actividad laboral retribuida. De este modo, el contrato formativo puede nacer como parte de un proceso formativo ya iniciado, en el que la práctica profesional sea un requisito o componente de esa formación, o a la inversa, pues cabría que a partir del contacto entre el empresario y un trabajador que carece de los conocimientos teóricos necesarios, se iniciase y simultanease con el trabajo la especialidad formativa pertinente que permita celebrar este contrato.

Con todo, lo más significativo de la reforma, en coherencia con la filosofía restrictiva de la contratación temporal, es el refuerzo de la dimensión formativa de ambas modalidades, que se refleja, entre otros aspectos, en la restricción de los períodos de duración máxima de los con-

91 FERNÁNDEZ MÁRQUEZ, O.: “Seis tesis generales sobre la reforma de los contratos formativos de 2022”, cit., p. 182. Insistiendo en la potenciación de la causa formativa, RODRÍGUEZ ROMERO, M^a.J.: “Los contratos formativos a la luz del RDL 32/2021: un necesario cambio de modelo con resultados aún inciertos”. *Brief AEDTSS*. <https://www.aedtss.com/wp-content/uploads/2023/02/Briefs-2022-AEDTSS.pdf>

92 Los contratos para la formación dual universitaria fueron incorporados al art. 11 ET por la Disposición Final 36^a de la Ley 11/2020, pero requerían un desarrollo reglamentario que nunca tuvo lugar. La disolución del casi “non nato” contrato de formación dual universitaria en el contrato de formación en alternancia constituye un claro testimonio de reconducción de un proceso formativo prestigioso al viejo molde formativo del contrato de aprendizaje. FERNÁNDEZ MÁRQUEZ, O.: “Seis tesis generales sobre la reforma de los contratos formativos de 2022”, cit., p. 183.

tratos (que pasan de 3 a 2 años en el contrato de alternancia⁹³ y de 2 a 1 año en el contrato de prácticas), con la pretensión de hacer coincidir su duración con la del ciclo formativo natural al que aparecería asociado el contrato. Su vigencia se vincula a planes o programas de formación previos que se elaborarán cumpliendo garantías de calidad formativa, y que deberán determinar con detalle el desarrollo que podrán tener ambas modalidades contractuales, para las que, en todo caso, se incrementan claramente las exigencias de tutorización (doble para los contratos de alternancia).

Como expresa de forma gráfica el art. 11.2 c) ET, “la actividad desempeñada por la persona trabajadora en la empresa deberá estar directamente relacionada con las actividades formativas que justifican la contratación laboral, coordinándose e integrándose en un programa de formación común, elaborado en el marco de los acuerdos y convenios de cooperación suscritos por las autoridades laborales o educativas de formación profesional o universidades con empresas y entidades colaboradoras”, debiendo destacar el carácter sustancial de la formación teórica, dispensada por el centro o entidad de formación (o la propia empresa, cuando así se establezca), y la formación práctica, desarrollada por la empresa, configurándose ambas como parte inescindible de este contrato, en la modalidad de formación en alternancia.

La reciente regulación exige de manera más reforzada que la anterior que la prestación laboral desarrollada esté directamente relacionada con las actividades formativas que justifican la contratación laboral, sin perjuicio de las ocasionales y puntuales encomiendas de tareas diversas siempre que supongan una porción mínima de la jornada laboral. Es decir, se pretende que el trabajo desempeñado no solo tenga alguna conexión, sino que esté vinculado al nivel de estudios y también a la materia a la que se refieren esos estudios. Por tanto, se debe tener en consideración la normativa reguladora de la actividad formativa, pues en ella se suele identificar con detalle el contenido práctico laboral exigible o, en su caso, lo dispuesto en el convenio colectivo sectorial al efecto.

El contenido formativo del contrato aparece “más intervenido”⁹⁴, en tanto todas las actividades formativas deberán coordinarse e integrarse en un programa de formación común, elaborado en el marco de los acuerdos y convenios de cooperación suscritos por las autoridades laborales o educativas de formación profesional o universidades con empresas y entidades colaboradoras. A la vista de lo expuesto resulta evidente que la coordinación entre la empresa y el centro educativo ha de ser permanente y muy intensa. Así lo pone de manifiesto el art. 11.2 ET para la actividad canalizada a través de un contrato de trabajo (formación dual intensiva), dado que la ejecución del contrato de formación en alternancia no compete exclusivamente al empleador, cuyos poderes de dirección y organización se encuentran sustancialmente mediatizados por el compromiso formativo. En efecto, la empresa “participa” (pero no es la impulsora ni la competente) en la elaboración de los planes formativos individuales donde se especifique el contenido de la formación, el calendario y las actividades y los requisitos de tutoría para el cumplimiento de sus objetivos [art. 11.2.e) ET]; plan formativo, por cierto, que debe incorporarse obligatoriamente al contrato, según el art. 11.4.c) ET. De hecho, el nivel tan detallado de la información que debe contener ese Plan formativo individual se configura como “una de las garantías más importantes frente a posibles intentos de uso fraudulento”⁹⁵, ya que contribuye a que las partes identifiquen claramente sus derechos y obligaciones. Además, la persona contratada contará con

93 Sin embargo, y a diferencia de marcos normativos precedentes, se permite, en coherencia con esa finalidad formativa y siempre que esté previsto en el correspondiente plan o programa, la interrupción del período de prestación de servicios para coordinar el trabajo con la formación, pues, como es sabido, los programas formativos, y más en la educación reglada, no se desarrollan durante el año completo.

94 LÓPEZ GANDÍA, J.: “Los contratos formativos tras la reforma laboral de 2021”, cit., p. 2.

95 MERCADER UGUINA, J.R. y MORENO SOLANA, A.: “La última reforma de los contratos formativos: un nuevo intento para potenciar su utilización y mejorar la formación de los jóvenes”, cit., p. 70.

una persona tutora designada por el centro o entidad de formación y con otra designada por la empresa⁹⁶. El tutor/a designado por la empresa deberá contar con la formación o experiencia adecuadas para realizar las tareas de tutorización y su función será la de hacer un seguimiento al plan formativo individual en la empresa, conforme a lo previsto en el acuerdo alcanzado con la entidad formativa. La entidad formativa, a su vez, deberá garantizar la coordinación con el tutor/a de la empresa.

Ciertamente, para impulsar la formación profesional dual en las empresas resulta imprescindible garantizar la presencia de personas tutoras y formadoras en este ámbito, con una formación adecuada, experiencia profesional y vocación pedagógica, pues precisamente, la ausencia de medidas de impulso de estas figuras ha sido un importante lastre para su despliegue. Por tanto, como ha determinado el CES, resulta fundamental hacer efectivas las previsiones legales mediante políticas de alcance nacional que faciliten los medios y el apoyo necesarios para que más empresas cuenten con estos perfiles profesionales; a la vez que deben impulsarse las figuras de “personas prospectoras de empresas” que faciliten los contactos entre centros de FP y empresas u organismos equiparados y del “coordinador/a de tutores/as de empresa”, que puede contribuir “a fomentar la participación de las pequeñas y microempresas en la formación dual, mejorar el acompañamiento de los aprendices durante su formación en la empresa y facilitar el seguimiento con el centro mejorando la calidad de los proyectos”⁹⁷.

Cabe mencionar a este respecto los diferentes matices introducidos en la nueva regulación sobre la figura del tutor/a respecto a la prevista en el art. 20 del Real Decreto 1529/2012, puesto que en la nueva regulación no hay ninguna referencia a la necesidad de que dicha figura sea una persona trabajadora de la empresa. Por el contrario, lo que se especifica es que la persona tutora “deberá contar con la formación o experiencia adecuadas para tales tareas”, recalando así la importancia de que esta figura cuente con las competencias necesarias para desarrollar dicha función⁹⁸. En todo caso y para garantizar la calidad de la enseñanza práctica, hubiera sido conveniente que la norma hubiera retomado⁹⁹ la exigencia de establecer un tope máximo de personas trabajadoras por cada tutor encargado del proceso formativo, si bien esta es una cuestión que puede haber quedado a la determinación del desarrollo reglamentario correspondiente.

En la misma línea se inscribe la más estricta definición de los títulos o cualificaciones a los que ligar los contratos formativos (para cuya precisa delimitación será crucial el desarrollo reglamentario), de la potenciación de las exigencias de coherencia/correspondencia de las tareas asignadas al trabajador con la titulación a la que el contrato formativo aparezca ligado (para cuya concreción la ley remite a la autonomía colectiva)¹⁰⁰, o, por supuesto, la prohibición de contratos formativos cuando las personas trabajadoras hayan desarrollado de facto el trabajo al que

96 Todas estas cuestiones ya aparecían recogidas en el RD 1529/2012 (arts. 20 y 21), pero ahora quedan integradas en el ET, otorgando a estas cuestiones el reconocimiento normativo necesario para poner en valor la dimensión formativa del contrato.

97 CES: Informe 1/2023: *La formación dual en España: situación y perspectivas*.

98 VELA DÍAZ, R.: “La nueva regulación de los contratos formativos tras la reforma laboral: ¿Un impulso definitivo a esta fórmula contractual?”, cit., p. 120.

99 En línea de lo que recogía el derogado art. 8.3 RD 488/1998 de 27 de marzo, por el que se desarrolla el art. 11 del Estatuto de los Trabajadores en materia de contratos formativos y cuya omisión ha sido puesto de relieve por la doctrina. Entre otros, ESTEBAN LEGARRETA, R.: “El contrato para la formación y el aprendizaje. Perspectiva crítica tras las últimas reformas”, *Anuario IET de Trabajo y Relaciones Laborales*, Vol. 6, 2019, p. 30.

100 Así, el VII Convenio colectivo general del sector de la construcción establece en su art. 24.1.3.c) que “el tipo de trabajo que debe prestar el trabajador en formación estará directamente relacionado con las tareas propias del nivel ocupacional, oficio o puesto de trabajo objeto de contrato. Entre estas tareas se incluyen las labores de limpieza y mantenimiento de los utensilios y herramientas empleados en la labor conjunta con la diligencia correspondiente a su aptitud y conocimientos profesionales”. Resolución de la Dirección General de Trabajo de 6 de septiembre de 2023 (BOE 23 septiembre 2023).

se asocia la formación con anterioridad en la empresa, sea por la realización de la actividad o el desempeño del puesto durante 6 meses (antes eran 12), en el contrato en alternancia, sea por haber obtenido experiencia profesional formativa durante 3 meses con anterioridad, en el contrato de prácticas. Tal reducción sin duda pretende limitar el encadenamiento de contrataciones o relaciones de base formativa, pero sobre todo evitar posibles abusos por parte de una empresa concreta y no tanto preservar el objeto del contrato y la cualificación de la persona trabajadora, pues esta limitación no afecta al hecho de que ese trabajo ya lo hubiera prestado la persona para otras empresas (de ahí su conexión con la posibilidad de existencia de una pluralidad de empresas empleadoras)¹⁰¹. Tal es la razón de que la norma habilite a los empleadores para solicitar de los servicios públicos de empleo la certificación del histórico de contratación formativa de las personas trabajadoras, ante el riesgo de que la totalización de un tiempo de contratación por encima de los límites máximos de duración de estos contratos conlleve que la persona trabajadora adquiera la condición de indefinida en la última empresa de la serie o sucesión de contratos. Lo anterior permite considerar que las empresas que contraten en alternancia excediendo la duración máxima del contrato, por haber existido un contrato anterior con otra empresa, “cometen la negligencia de no haber hecho uso de la facultad de comprobación”¹⁰² del art. 11.7 ET y por tanto no podrán evitar la aplicación de la sanción del fraude (como ha ocurrido hasta ahora) alegando desconocimiento de esta circunstancia u ocultación por parte de la persona trabajadora.

Tratándose, por lo demás, de un colectivo con contrato temporal que aspira a formarse en una titulación que facilite el acceso a un puesto de trabajo fijo¹⁰³, la empresa queda legalmente obligada a informar a este colectivo sobre la existencia de puestos de trabajo vacantes en garantía de las mismas oportunidades que tienen los demás trabajadores temporales de acceder a puestos permanentes (art. 15.7 ET).

En todo caso, el desarrollo de los modelos formativos requerirá flexibilidad, de forma que las personas trabajadoras puedan elegir, bajo ciertas condiciones, los programas más adecuados para su desarrollo profesional y favorecer el desarrollo de programas de teleformación que permitan la personalización y adaptación de los programas a los cambios y necesidades de cada momento. Por ello, hubiera sido conveniente aprovechar esta reforma para incorporar la posibilidad de que los tiempos de trabajo formativos, se pudieran realizar a través de sistemas de trabajo a distancia. Parece que nada debe prohibir su realización, sin embargo, se debiera haber previsto alguna alusión en cuanto al control de ese trabajo y el desarrollo formativo de la persona que lo realiza, pues si la idea de la reforma laboral es la del robustecimiento de la finalidad formativa de estos contratos, se debería controlar el cumplimiento de esta finalidad en el supuesto del teletrabajo¹⁰⁴.

101 VELA DÍAZ, R.: “La nueva regulación de los contratos formativos tras la reforma laboral: ¿Un impulso definitivo a esta fórmula contractual?”, cit., p. 119.

102 MONREAL BRINGSVAERD, E.: “El confuso panorama, tras la reforma, del contrato de formación en alternancia”, cit., p. 33.

103 Pues el fin último no es incentivar la inserción laboral sino favorecer la capacitación para ampliar las opciones de incorporación en el mercado de trabajo. GARRIDO PÉREZ, E.: “El nuevo régimen jurídico de los contratos formativos tras el RDL 32/2021: La centralidad estructural y finalista de la formación”, cit., p. 70.

104 MERCADER UGUINA, J.R. y MORENO SOLANA, A.: “La última reforma de los contratos formativos: un nuevo intento para potenciar su utilización y mejorar la formación de los jóvenes”, cit., p. 87. En el mismo sentido, la *Nota de la Fundación CIFE ante una posible reforma de la Ley de Formación para el Empleo*. Junio de 2023, p. 6, alude a la necesidad de profundizar en aspectos como la flexibilización de las ofertas, su modularización con la posibilidad de acumular microcredenciales (en línea con la Recomendación europea al respecto), su impartición en forma presencial, aula virtual, teleformación o híbridos, o las posibilidades de programar acciones formativas a medida de ciertas necesidades, entre otros.

5. LA FLEXIBILIZACIÓN DE LAS CONDICIONES DE USO, ESPECIALMENTE RESPECTO A LA EDAD

Lo que sí hay que tener en cuenta es que la modalidad de formación en alternancia no se podrá celebrar con personas que ya se encuentren en posesión de alguna de las cualificaciones que permiten la contratación bajo la modalidad de “contrato formativo para la obtención de la práctica profesional” regulado en el art. 11.3 ET. No obstante, la posesión de una titulación anterior no impide la celebración de este contrato vinculado a estudios de formación profesional o universitaria con personas que no hayan tenido otro contrato formativo previo para una formación del mismo nivel y del mismo sector productivo. El desarrollo reglamentario deberá precisar el alcance de esta regla, si bien cabe deducir que esta modalidad contractual podría ser celebrada por quienes ya cuentan con una titulación que ha resultado total o parcialmente infructuosa desde la perspectiva laboral, de modo que se admite un nuevo contrato para la formación con otro proceso formativo para reforzar la adquisición de competencias y mejorar las perspectivas de empleabilidad. Se trataría, como ha precisado algún autor, de una suerte de “segunda oportunidad formativa”¹⁰⁵, que desde luego supone una configuración particularmente flexible y dinámica del contrato para la formación. En esta línea, y si bien cada ciclo formativo, certificado de profesionalidad o itinerario solo justifica un contrato de formación en alternancia como regla general, también se contempla la posibilidad de formalizar este contrato con varias empresas sobre la base del mismo proceso formativo si tiene por objeto actividades distintas vinculadas al ciclo, al plan o al programa formativo, siempre con el límite temporal máximo absoluto de duración de dos años [art. 11.2.h) ET]. La posibilidad de formalizar con empresas diferentes varios contratos asociados al mismo ciclo, conectada con los arts. 59.2.b) y 84.1.c) LO 3/2022, puede resultar útil en el caso de las empresas españolas, micropymes que probablemente no van a contar, especialmente cuando la formación se corresponda con los grados superiores, ni con la infraestructura productiva necesaria para cubrir el completo ciclo formativo ni con los recursos educativos personales¹⁰⁶.

Idéntico efecto flexibilizador ha de tener la desvinculación que introduce la reforma del contrato de formación en alternancia respecto de una determinada edad juvenil, pues el requisito de no tener más de 30 años deja de exigirse con carácter general quedando ligado a situaciones concretas (certificados de profesionalidad de nivel 1 y 2, y programas públicos o privados de formación en alternancia de empleo-formación, que formen parte del Catálogo de especialidades formativas del Sistema Nacional de Empleo)¹⁰⁷. Por tanto, desaparece cualquier referencia a la edad máxima para las personas con titulación universitaria y de formación profesional de nivel 3¹⁰⁸, a lo que debe añadirse la posibilidad expresa, que ya existía con anterioridad a la reforma, de superación de la edad de los 30 años para los casos de las personas trabajadoras que partici-

105 MENÉNDEZ SABASTIÁN, P. y RODRÍGUEZ CARDO, I.: “El impacto de la nueva ordenación legal de la formación profesional en el Derecho del Trabajo: una primera aproximación”, cit., p. 80.

106 COSTA REYES, A.: “La reforma de la contratación laboral temporal y formativa. Comentario a los supuestos del art. 15 y a las novedades del art. 11 del Estatuto de los Trabajadores tras el Real Decreto-Ley 32/2021”, cit., p. 68.

107 Excepción prevista en el apartado b) del art. 11.2 ET. La Orden TMS/283/2019, de 12 de marzo, por la que se regula el Catálogo de Especialidades Formativas en el marco del sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral incluye, tal y como establece su art. 2, “la ordenación de toda la oferta de formación formal y no formal, desarrollada en el marco del Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral”.

108 No quedando claro si ambas situaciones tendrían un mayor encaje dentro del contrato formativo para la obtención de la práctica profesional, así como la puerta abierta que deja la norma a la regulación de ciertas cuestiones por vía reglamentaria que no han sido tratadas en la nueva redacción del art. 11 ET. Sobre el particular, ROJO TORRECILLA, E.: “Estudio de la reforma laboral de 2021 (III). Los renovados contratos formativos”, *El Blog de Eduardo Rojo*, 4 de enero de 2022. <http://www.eduardorojotorrecilla.es/>.

pen en programas públicos de empleo y formación¹⁰⁹ previstos en la Ley de Empleo¹¹⁰. También se excepcionan los límites de edad y duración máxima cuando, *ex art.* 11.4 ET, el contrato de formación en alternancia se concierte con personas con discapacidad o con los colectivos en situación de exclusión social previstos en la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, en los casos en que sean contratados por parte de empresas de inserción que estén cualificadas y activas en el registro administrativo correspondiente. No obstante, habrá que esperar al desarrollo reglamentario para que se establezcan dichos límites en relación con los estudios, el plan o programa formativo y el grado de discapacidad y características de estas personas. En definitiva, pese a que estamos ante una modalidad contractual que, históricamente, ha sido concebida para las personas jóvenes como puente necesario o forma de transición entre los centros formativos y la empresa, las altas tasas de desempleo general y, de desempleo juvenil en particular, han ido flexibilizando tal requisito de la edad, hasta llegar a la actual regulación, en la cual tal criterio solo ha quedado vinculado a algunos tipos de formaciones, coincidentes con las cualificaciones de menor nivel.

La Ley guarda silencio acerca de si la negociación colectiva puede ampliar o disminuir el abanico de edad en que, conforme a la regulación general, se pueda concertar esta modalidad contractual, sin embargo, los términos en que se regula esta materia actualmente no parecen dejar espacio a esta intervención¹¹¹, puesto que ello podría repercutir negativamente en las posibilidades de cualificación profesional y de inserción laboral de las personas trabajadoras¹¹². Probablemente en esta decisión late el concepto de “aprendizaje a lo largo de la vida”, que adquiere un enfoque más global e integrador en línea con lo señalado en el Preámbulo de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación¹¹³, por lo cual tal medida flexibilizadora, “con las debidas garantías”, debe ser saludada positivamente¹¹⁴.

109 Los programas públicos mixtos de empleo-formación se encuentran regulados actualmente en el Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo, en los arts. 29 y siguientes, siendo el art. 30.1 el que dispone que “dentro de las iniciativas públicas de empleo-formación, los programas experienciales de empleo y formación son proyectos de carácter temporal dirigidos a mejorar las posibilidades de inserción de las personas desempleadas que participen en ellos a través de su cualificación en alternancia con la práctica profesional”.

110 Contemplada en la Disposición Adicional 9ª RD-Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la extinta Ley de Empleo (derogada por la Ley 3/2023, de 28 de febrero). Coyunturalmente, al margen del plazo de un año otorgado por dicha disposición para realizar las adaptaciones que resulten necesarias, otras normas de urgencia, como el RDL 3/2022, de 1 de marzo, de medidas para la mejora de la sostenibilidad del transporte de mercancías por carreteras y del funcionamiento de la cadena logística, introduce medidas transitorias respecto de las convocatorias de los programas de colaboración social (art. 272.2 TRLGSS) y respecto de contratos temporales “vinculados a programas de políticas activas de empleo” aprobados antes del 31 de diciembre de 2021. Sobre el particular, vid., ROQUETA BUJ, R.: “Reformas en el ámbito del personal al servicio de las Administraciones públicas”, en AA.VV. (THIBAUT ARANDA, J. y JURADO SEGOVIA, A., Dirs.): *Interpretación, aplicación y desarrollo de la última reforma laboral*, cit., pp. 246-247.

111 En la doctrina judicial, la cuestión ha sido controvertida. SSTSJ La Rioja 18 enero 1995 (AS 1995, 2) o Castilla La Mancha 24 enero 2006 (AS 2006, 636) abogan por su permisón. *Contra*, STSJ Andalucía/Granada 4 marzo 1997 (AS 1997, 999).

112 Una muestra del debate doctrinal existente en esta materia respecto a regulaciones anteriores del contrato en formación en VILA TIERNO, F.: *El contrato para la formación en el trabajo*, Cuadernos Aranzadi Social, Pamplona, Aranzadi, 2008, p. 332 o MARTÍNEZ BARROSO, Mª.R.: *Influencia de la edad en las relaciones laborales: acceso al empleo y protección social*, Cizur Menor, Thomson Reuters/Aranzadi, 2018, p. 158.

113 De acuerdo con el cual: “Fomentar el aprendizaje a lo largo de toda la vida implica, ante todo, proporcionar a los jóvenes una educación completa, que abarque los conocimientos y las competencias básicas que resultan necesarias en la sociedad actual, que les permita desarrollar los valores que sustentan la práctica de la ciudadanía democrática, la vida en común y la cohesión social, que estimule en ellos y ellas el deseo de seguir aprendiendo y la capacidad de aprender por sí mismos. Además, supone ofrecer posibilidades a las personas jóvenes y adultas de combinar el estudio y la formación con la actividad laboral o con otras actividades”. Idea que luego se plasma como principio en su articulado (“La concepción de la educación como un aprendizaje permanente, que se desarrolla a lo largo de toda la vida”).

114 MERCADER UGUINA, J.R. y MORENO SOLANA, A.: “La última reforma de los contratos formativos: un nuevo intento para potenciar su utilización y mejorar la formación de los jóvenes”, cit., p. 73.

La reforma reduce sin embargo el plazo de suscripción del contrato de práctica profesional desde el fin de los estudios (que pasa de 5 a 3 años, o de 7 a 5 en personas discapacitadas), añadiendo con ello rigidez a la figura.

6. CONDICIONES DE TRABAJO DEL CONTRATO DE FORMACIÓN EN ALTERNANCIA: DURACIÓN, TIEMPO DE TRABAJO, PERÍODO DE PRUEBA Y RETRIBUCIÓN

Entre las particularidades que afectan al régimen de condiciones de trabajo de esta modalidad contractual procede retomar los aspectos que afectan a su duración, que será la prevista en el correspondiente plan o programa formativo, con un mínimo de tres meses y un máximo de dos años -introduciendo un cambio relevante respecto a su regulación anterior, que venía a establecer como regla general una duración mínima del contrato de un año y una máxima de tres- haciendo así coincidir la duración del contrato con la del programa formativo correspondiente, si bien, un período de tres meses parece bastante irreal, salvo que la persona trabajadora ya esté cursando la formación en el momento de suscribir el contrato¹¹⁵. En todo caso, se prevé la posibilidad de interrumpir el cómputo de la duración del contrato en las situaciones de incapacidad temporal, nacimiento, adopción, guarda con fines de adopción, acogimiento, riesgo durante el embarazo, riesgo durante la lactancia y violencia de género.

Y podrá desarrollarse al amparo de un solo contrato de forma no continuada, a lo largo de diversos períodos anuales coincidentes con los estudios, de estar previsto en el correspondiente programa formativo¹¹⁶. La reducción de la duración de los contratos se configura como la más visible mejora de las condiciones laborales, potenciando el objetivo de la formación y la posterior inserción laboral si bien dicho máximo legal también pudiera estar funcionando como “factor de rigidez”, pues igual que pasa con el contrato de los residentes sanitarios, el instrumento adecuado para establecer la duración máxima del contrato es el programa formativo¹¹⁷. Es más, la duración no se debe determinar en función de la formación que deba recibir la persona trabajadora, sino que el legislador se remite a la prevista en el plan o programa formativo, condicionando la posible prórroga a la necesidad de completar la formación¹¹⁸. No obstante, hay titulaciones de más larga duración, como pueden ser los Grados Universitarios, que no pueden cursarse en su totalidad haciendo uso de estos contratos, dado que el límite máximo es siempre el de dos años, por lo que pueden producirse importantes desajustes desde la perspectiva del tiempo necesario para obtener determinadas titulaciones, especialmente las universitarias¹¹⁹.

En caso de que el contrato se concierte por una duración inferior a la máxima establecida y no se hubiera obtenido el título (certificado, acreditación o diploma) asociado a dicho contrato for-

115 VELA DÍAZ, R.: “La nueva regulación de los contratos formativos tras la reforma laboral: ¿Un impulso definitivo a esta fórmula contractual?”, cit., p. 121.

116 Esta posibilidad hace una clara referencia a estudios cuyos procesos formativos abarquen varios periodos anuales. Sin embargo, la nueva regulación no especifica cómo esta posibilidad puede afectar a determinadas vicisitudes laborales, tales como el desempleo, puesto que no se propone la opción de suspensión ni tampoco la opción de interrupción de la relación laboral. VELA DÍAZ, R.: “La nueva regulación de los contratos formativos tras la reforma laboral: ¿Un impulso definitivo a esta fórmula contractual?”, cit., p. 121.

117 MONREAL BRINGSVAERD, E.: “El confuso panorama, tras la reforma, del contrato de formación en alternancia”, cit., p. 37.

118 GOGOERLICH PESET, J.M.: “La reforma de la contratación laboral”, cit., p. 105. Aludiendo a que se “flexibiliza” el régimen de prórroga y a que “la redacción actual parece adecuarse mucho más a las necesidades reales de las empresas y personas trabajadoras, sometida, eso sí, a los límites temporales que la propia causa del contrato impone”, SÁNCHEZ TRIGUEROS, C.: “Contrato de formación en alternancia”, *VLex. Revista de Derecho Laboral*, 5 de marzo de 2022, p. 58.

119 Puesto de manifiesto por CERVILLA GARZÓN, M^a J.: “El avance hacia la menor temporalidad y la mayor capacidad formativa del nuevo contrato formativo”, cit., p. 27.

mativo, podrá *ex art.* 11.2 g) ET, prorrogarse mediante acuerdo de las partes, hasta la obtención de dicho título habilitante sin superar la duración máxima de dos años. Antes de la reforma, la posibilidad de prorrogar el contrato no quedaba condicionada, como ahora, a la no obtención de la titulación; ahora se limita en mayor medida la iniciativa de la empresa para decidir la prórroga del contrato, lo que beneficia su causa formativa. Sin embargo, la determinación de los efectos sobre la vigencia del contrato del “fracaso del proceso formativo constituye una materia más propia del programa formativo que del acuerdo individual”¹²⁰.

En relación con el tiempo de trabajo efectivo, el legislador sigue dejando claro que habrá de ser compatible con el tiempo dedicado a las actividades formativas en el centro de formación, reduciendo el porcentaje de trabajo efectivo del primer año del contrato, que no podrá ser superior al 65% (75% en la regulación anterior) y al 85% durante el segundo, de la jornada máxima prevista en el convenio colectivo de aplicación en la empresa, o, en su defecto, de la jornada máxima legal (porcentaje que se mantiene intacto respecto a la regulación anterior). En otros términos, reserva para el tiempo de formación en el centro formativo un mínimo del 35% de la jornada aplicable durante el primer año de contrato y del 15% durante el segundo. Esto es, se plasma una “concepción antagónica de los tiempos de trabajo y formación”¹²¹, lo que no termina de coherencia con la orientación que el legislador pretende imprimir cuando remite al programa de formación aspectos como la duración del contrato, su fraccionamiento o la posibilidad de asociar varios contratos al mismo ciclo.

Además, si bien el tenor literal del art. 11.2.i) ET exige que el tiempo de trabajo efectivo sea compatible con el tiempo dedicado “a las actividades formativas en el centro de formación”, debe advertirse que la formación teórica puede ser impartida por la propia empresa. ¿Significa esto que la compatibilidad solo se predica cuando la formación sea impartida en un centro formativo? Si eso fuera así no tendría sentido pues el espíritu y el objeto de este contrato es, precisamente, permitir la alternancia de ambas actividades (formativa y laboral). Lo que sí puede suceder es que el tiempo de trabajo deba ser compatible con la realización de actividades formativas fuera del centro de trabajo, y ello conlleva, por ejemplo, que deban tenerse en cuenta los tiempos necesarios para desplazamientos, comidas, etc.¹²²

Asimismo, las personas trabajadoras contratadas con un contrato de formación en alternancia no podrán realizar horas complementarias, ni horas extraordinarias, salvo en el supuesto previsto en el art. 35.3 ET (esto es, las necesarias para prevenir o reparar siniestros y otros daños extraordinarios y urgentes). Tampoco podrán realizar trabajos nocturnos¹²³ ni trabajo a turnos, con la novedosa y coherente excepción de que podrán realizarse actividades laborales en

120 MONREAL BRINGSVAERD, E.: “El confuso panorama, tras la reforma, del contrato de formación en alternancia”, cit., p. 37, considerando que similarmente a lo que ocurre en el sistema de residencia (MIR) donde la prórroga del contrato depende de que al final de cada año haya una evaluación positiva, en el contrato de alternancia los efectos sobre su duración del desaprovechamiento del proceso formativo deberían, *lege ferenda*, quedar ligados al sistema de evaluación. Aspecto este que además conecta con los arts. 26 y 63 LO 3/2022.

121 En el mismo sentido RAMOS MORAGUES, F.: “Régimen jurídico de los contratos formativos tras las modificaciones introducidas por la reforma laboral”, *Lex Social*, Vol. 12, núm. 2, 2022, p. 10.

122 ABRIL LLARRAINZAR, P.: *Reformas Laborales y de Seguridad Social (RDL 32/2021 y L 21/2021 y L 22/2021)*, Madrid, Francis Lefebvre (Claves Prácticas), 2022, p. 118.

123 Las previsiones del art. 11 ET deben complementarse con las contenidas en la LO 3/2022. En concreto, su art. 58.4 dispone que el período de práctica presencial no podrá desarrollarse a turnos o en período nocturno, salvo excepciones que deben contemplarse en el Plan Formativo y que, “en todo caso, deberán ser autorizadas por la administración competente”. Además, el estudiante/trabajador debe disfrutar, como mínimo, de “un mes de vacaciones al año y un día y medio de descanso semanal”, derechos que, por cierto, no se vinculan necesariamente a la celebración de un contrato para la formación, sino que tienen alcance general, por lo que afectan a todos los períodos de prácticas, ya se formalicen como contratos de formación en alternancia o como meras prácticas curriculares en el contexto de la formación dual general.

los períodos nocturnos o a turnos, cuando las actividades formativas para la adquisición de los aprendizajes previstos en el plan formativo no puedan desarrollarse en otros períodos, debido a la naturaleza de la actividad.

Otra de las modificaciones plausibles de este contrato es la eliminación de cualquier tipo de período de prueba [art. 11.3 l) ET], acorde al objetivo del contrato y supeditando, como se anticipó, lo productivo a lo formativo, dado que se trata de personas trabajadoras que carecen de experiencia previa en la actividad que van a desarrollar a través de esta modalidad contractual, pudiendo presumirse que las habilidades de la persona trabajadora irán aumentando conforme avance su proceso formativo con la experiencia práctica¹²⁴. Como con acierto ha establecido la mejor doctrina, “la persona trabajadora con la que se realiza este contrato está, no para producir, sino para formarse”¹²⁵, sin olvidar que cuando se está formando a la persona, esta queda sometida a una especie de prueba general que le permitirá obtener la titulación correspondiente, y en el mejor de los casos, ser contratado por la propia empresa en un momento posterior. Algo que, por lo demás, se extrae de la norma prohibitiva que establece que, si al término del contrato la persona continuase en la empresa, no podrá concertarse un nuevo período de prueba [art. 11.4 g) ET].

También se ha modificado el régimen retributivo, estableciendo una mayor concreción, pero a través de una fórmula bastante enrevesada. *Ex art.* 11.2 m) ET, la retribución será la establecida para estos contratos en el convenio colectivo de aplicación (lo que permanece inalterado respecto a la regulación precedente), si bien para los casos en los que no haya previsión convencional, la retribución no podrá ser inferior al 60% el primer año, ni al 75% el segundo, respecto de la fijada en convenio para el grupo profesional y nivel retributivo correspondiente a las funciones desempeñadas, y en proporción al tiempo de trabajo efectivo (se detecta así una mayor concreción que en la anterior regulación para el supuesto –extraño¹²⁶– de que el convenio colectivo no se ocupe del régimen retributivo del contrato en alternancia). Por último, la retribución no podrá ser inferior al salario mínimo interprofesional en proporción al tiempo de trabajo efectivo, lo cual rige tanto si hay convenio colectivo como si no.

7. ELEMENTOS COMUNES EN AMBAS MODALIDADES: PARCIALIDAD, FORMA Y PROTECCIÓN SOCIAL

Al margen de las peculiaridades laborales de cada modalidad contractual, el art. 11.4 ET incorpora la regulación común para ambas, introduciendo la novedad de que ambas puedan realizarse a tiempo parcial; algo que no permitía la anterior regulación, al impedir expresamente la posibilidad de formalizar contratos a tiempo parcial en los supuestos de contratos para la formación y el aprendizaje (antiguo art. 12.2 ET). A los contratos formativos en alternancia a tiempo parcial les resultan de aplicación las normas de cotización establecidas para los concertados a tiempo completo. No obstante, no se especifica nada respecto a la jornada mínima que pueda requerir el seguimiento del plan formativo, excepto las referencias a los porcentajes de

124 En Francia, sin embargo, el contrato de aprendizaje y de la formación sí contempla un período de prueba de dos meses. VAQUERO GARCÍA, A.; CRUZ GONZÁLEZ, M^a.M. y SUÁREZ PORTO, V.M^a.: “Análisis económico de los contratos para la formación en España: ¿Qué podemos aprender de la experiencia comparada?”, *Revista Justicia & Trabajo*, núm. Extraordinario, septiembre 2023, p. 138.

125 PÉREZ DEL PRADO, D.: “La reforma laboral 2021 y el nuevo contrato formativo: ¿la propuesta definitiva?”, *Revista Labos*, Vol. 3, núm. Extraordinario, 2022, p. 9.

126 En apreciación de MONREAL BRINGSVAERD, E.: “El confuso panorama, tras la reforma, del contrato de formación en alternancia”, cit., p. 47, quien considera que “el régimen remuneratorio de este contrato podría simplificarse volviendo a una norma mínima que atiende, en proporción al tiempo de trabajo, o bien al SMI o bien al salario convenio. Relación de proporcionalidad entre tiempo de trabajo y salario que, de suprimirse el régimen de jornada reducida, solo habría que aplicar cuando el programa formativo previese esta reducción”.

tiempo de trabajo efectivo ya referidas. A este respecto, la posibilidad de celebrar contratos de formación en alternancia a tiempo parcial debería quedar remitida (al igual que la posibilidad de celebrar varios contratos asociados a un mismo ciclo o la de fraccionar interanualmente el período de ejecución del contrato), al programa de formación común. De hecho, cabría incluso plantear que este programa pudiera, en atención a las características o naturaleza del programa formativo, prohibir la celebración de estos contratos a tiempo parcial¹²⁷.

A nivel formal, el contrato debe formalizarse por escrito de conformidad con lo establecido en el art. 8 ET (nada nuevo), si bien deberá incluir obligatoriamente el texto del plan formativo individual al que se refieren los apartados 2.b) a k) y 3.e) y f) del art. 11 ET, especificando el contenido de las prácticas o la formación y las actividades de tutoría para el cumplimiento de sus objetivos. Del mismo modo deberá incorporar el texto de los acuerdos y convenios a los que hace referencia el apartado 2.e), constituyendo tal previsión una novedosa garantía del cumplimiento de las condiciones formativas y laborales aplicables a estos contratos¹²⁸, ya que deberá reflejarse por escrito no solo ese plan individual formativo, sino también el nombre de los tutores, el contenido de la formación, el calendario y las actividades a realizar, las tutorías, la duración del contrato, y la posibilidad de que tenga que hacer trabajo nocturno o a turnos, cuando la actividad formativa tenga que desarrollarse en ese período para la adquisición de los conocimientos, en este caso, solo en el contrato de formación en alternancia. No obstante, como ha expresado con acierto algún autor, la envergadura de los documentos que hay que anexas probablemente provocará que en la práctica proliferen contratos excesivamente farragosos¹²⁹.

La norma establece algunas prohibiciones al objeto de garantizar unos mínimos derechos laborales a las personas trabajadoras que han estado prestando sus servicios a través de estas modalidades.

Así, si al término del contrato la persona continuase en la empresa, no podrá concertarse un nuevo período de prueba, computándose la duración del contrato formativo a efectos de antigüedad en la empresa.

Y, en segundo lugar, el art. 11. 4 h) ET establece que los contratos formativos celebrados en fraude de ley o aquellos respecto de los cuales la empresa incumpla sus obligaciones formativas se entenderán concertados como contratos indefinidos de carácter ordinario (presunción *iuris tantum* de fijeza que admite prueba en contrario). Dicha disposición pone de relieve la importancia otorgada a la formación en este tipo de contratación ya que la presunción de indefinición del contrato no solo se producirá cuando exista fraude de ley, sino (y este es uno de los aspectos más relevantes de la reforma) cuando la empresa incumpla sus obligaciones formativas, estableciendo una clara consecuencia sancionadora¹³⁰ frente al incumplimiento de las obligaciones principales del contrato. Es difícil imaginar un contrato de esta naturaleza que sea fraudulento, pero cumpla al mismo tiempo su finalidad formativa; o a la inversa, un contrato no fraudulento

127 GOGOERLICH PESET, J.M.: "La reforma de la contratación laboral", cit., p. 106.

128 MERCADER UGUINA, J.R. y MORENO SOLANA, A.: "La última reforma de los contratos formativos: un nuevo intento para potenciar su utilización y mejorar la formación de los jóvenes", cit., p. 79.

129 MONREAL BRINGSVAERD, E.: "El confuso panorama, tras la reforma, del contrato de formación en alternancia", cit., p. 44.

130 MERCADER UGUINA, J.R. y MORENO SOLANA, A.: "La última reforma de los contratos formativos: un nuevo intento para potenciar su utilización y mejorar la formación de los jóvenes", cit., p. 80, considerando que con esta reforma se recupera, en cierto modo, una previsión del art. 22.4 del RD 488/1998, que desapareció con las sucesivas reformas del precepto, y que preveía la transformación en contrato ordinario, cuando el empresario incumpliese en su totalidad sus obligaciones en materia de formación. En similares términos, criticando la "tibieza de las sanciones previstas en caso de graves deficiencias en el contenido formativo del contrato", ESTEBAN LEGARRETA, R.: "El contrato para la formación y el aprendizaje. Perspectiva crítica tras las últimas reformas", cit., pp. 34-35.

en cuyo marco no se satisfaga su causa formativa¹³¹. Pese a ello, el legislador ha querido plasmar estos dos incumplimientos de forma autónoma, lo cual puede servir para rectificar doctrina judicial que entiende que el contrato no es fraudulento “aunque existan dudas sobre la existencia de un tutor”¹³². O, por mencionar algún otro supuesto abordado en sede judicial, dado que es requisito consustancial al colectivo susceptible de contratación en alternancia el de carecer de titulación para contratar en prácticas [art. 11.2.a) ET], contratar como aprendiz administrativo a quien ya posee titulación para desarrollar la correspondiente actividad (p. ej. un graduado en Dirección y Administración de Empresas) constituye un claro exponente de fraude de ley¹³³.

También introduce la norma acertadas limitaciones en cuanto a las empresas que estén aplicando algunas de las medidas de flexibilidad interna reguladas en los arts. 47 y 47 bis ET, pues mientras estén aplicando reducciones de jornada o suspensiones contractuales (ERTEs), las mercantiles podrán concertar contratos formativos siempre que las personas contratadas bajo esta modalidad no sustituyan funciones o tareas realizadas habitualmente por las personas afectadas por las medidas de suspensión o reducción de jornada [art. 11.4.f ET], supeditando el beneficio empresarial a la finalidad formativa.

Por último, en materia de Seguridad Social, el texto de la reforma introduce también una nueva Disposición Adicional 43ª en el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (TRLGSS), sobre la cotización a la Seguridad Social de los contratos formativos en alternancia, estableciendo una nueva forma de cotizar modulada en función de la base de cotización que resulte de aplicación conforme a las reglas del Régimen de la Seguridad Social que corresponda y en función de las remuneraciones percibidas por la persona trabajadora¹³⁴. Del mismo modo y conforme a su apartado 4, les resultan de aplicación los beneficios en la cotización a la Seguridad Social antes aplicables al contrato para la formación y el aprendizaje. La acción protectora de las personas que suscriban un contrato formativo comprenderá todas las contingencias protegibles y prestaciones, incluido el desempleo y la cobertura del Fondo de Garantía Salarial, manteniendo el mismo ámbito protector.

8. EL JUEGO DE LA AUTONOMÍA COLECTIVA Y EL PAPEL DE LOS AGENTES SOCIALES

Son frecuentes las alusiones legales a la negociación colectiva, y al papel que juega la representación legal de las personas trabajadoras en el desarrollo de esta contratación y en el control de su adecuada aplicación.

131 MONREAL BRINGSVAERD, E.: “El confuso panorama, tras la reforma, del contrato de formación en alternancia”, cit., p. 22.

132 STSJ Andalucía/Sevilla 13 noviembre 2019 (Rec. 2531/2018).

133 STSJ Asturias 2 mayo 2018 (Rec. 69/2018). O, anulando por este motivo el alta del trabajador en la empresa con contrato de aprendizaje, STSJ Andalucía/Granada 10 febrero 2020 (Rec. 1280/2018). Por el contrario (antes de la reforma) se ha considerado que no es fácil poder apreciar el carácter fraudulento del contrato cuando la persona trabajadora ya ha estado vinculada anteriormente con otra empresa con un contrato de igual naturaleza si no informa de ello a la segunda empresa. STSJ Madrid 24 abril 2001 (Rec. 1333/2001).

134 Tal modulación se hará en función de si la base de cotización mensual por contingencias comunes no supera la base mínima mensual del Régimen correspondiente, o si por el contrario si lo hace. Si no la supera, se mantiene el sistema anterior y el empresario ingresa la cuota única establecida en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, pero a efectos de prestaciones se entenderá que se ha cotizado por la base mínima mensual. En el caso de que la supere, para el cálculo de la cuota a ingresar se suma la cuota única y la que resulte de aplicar los tipos de cotización que correspondan al importe que exceda de la base mínima, es decir, se combina el sistema de cuota única con el general previsto para el resto de contratos, y que varía en función de la cuantía del salario. La base de cotización a efecto de prestaciones será la base mínima mensual de cotización en el Régimen General de la Seguridad Social, salvo que el importe de la base de cotización supere la base mínima mensual, en cuyo caso se aplicará ésta última. La entrada en vigor de este nuevo régimen de cotización quedó aplazada hasta la entrada en vigor de estos contratos, el 30 de marzo de 2022, proyectándose tanto sobre los nuevos contratos de formación en alternancia, como sobre los antiguos contratos para la formación y el aprendizaje que siguieran vigentes.

En primer término, el actual art. 11.4 e) ET establece que se podrá determinar por convenio sectorial (estatal, autonómico o, en su defecto, en los convenios colectivos sectoriales de ámbito inferior -cerrando el paso a los de empresa-) los puestos de trabajo, actividades, niveles o grupos profesionales que podrán desempeñarse por medio de contrato formativo. Antes de la reforma de esta regla solo se aplicaba al contrato en prácticas; no obstante, el Tribunal Supremo admitía la limitación convencional del contrato de aprendizaje tratándose de puestos de trabajo "tan escasamente cualificados que no permiten una razonable conexión entre tareas productivas y formación"¹³⁵. Lo anterior conduce a interpretar que los acuerdos y/o convenios de cooperación formativa "deben establecer los correspondientes programas formativos con el faro del convenio colectivo sectorial"¹³⁶. Además, como ha destacado el CES, se considera muy importante impulsar la formación dual "desde un enfoque sectorial y territorial", para lo cual resulta fundamental, entre otras acciones, apoyar la capacitación de las organizaciones sectoriales y territoriales de los interlocutores sociales para la realización de funciones clave como "la prospección de oferta de puestos de aprendizaje en las empresas del sector" o la participación en "medidas de flexibilización del diseño curricular", entre otras¹³⁷.

Para que pueda aprovecharse como conviene el potencial de la negociación colectiva en este ámbito debe ponerse en conexión tal previsión estatutaria con la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024, aprobada mediante Real Decreto 1069/2021, de 4 de diciembre, que entre sus "objetivos estructurales" dedica el Eje 2 a la formación, insistiendo en el ajuste de la "oferta formativa a las necesidades del mercado de trabajo y a la mejora de la competitividad del tejido productivo, con especial atención a las competencias clave, digitales e idiomáticas", en la mejora de la "información, seguimiento y evaluación de la oferta formativa y el conocimiento de las necesidades de capacidades en los diferentes sectores económicos y territorios", en el impulso de la formación en las empresas (no en vano, una gran parte de la formación recibida por los trabajadores se ha canalizado por vías internas dentro de las propias empresas, a través de cauces no siempre institucionalizados, y por tanto al margen del sistema de formación profesional), o en "promover la formación modular acreditable y el reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral y vías no formales de formación", entre otros propósitos que deben conducir a una actualización y mejora del sistema de formación profesional y, por añadidura, al fomento del contrato de formación en alternancia.

En segundo lugar, menciona la posibilidad de que la norma pactada determine el compromiso de conversión de los contratos formativos en contratos por tiempo indefinido y la forma y gestión de cómo hacerlo.

En tercer lugar, se hace una llamada a la negociación colectiva para fijar criterios y procedimientos tendentes a conseguir una presencia equilibrada de hombres y mujeres vinculados a la empresa mediante los contratos formativos (art. 11. 6 ET).

135 STS 20 noviembre 2018 (Rec. 221/2017), en relación al Anexo II del Convenio colectivo estatal del sector de industrias de turrones y mazapanes, declarando su validez "al concordar con lo establecido por la Ley, sea porque presuponen una titulación con elevado nivel, hábil para una contratación en prácticas, sea porque refieren a funciones sin cualificar y no parece que permitan una verdadera formación". El Anexo II del Convenio colectivo describe los distintos grupos profesionales: Técnicos Titulados, Técnicos No titulados, Oficina Técnica de organización, Técnicos de Proceso de Datos, Administrativos, mercantiles, Personal de Producción, Personal de Acabado, Envasado y Empaquetado, Personal de Oficios Auxiliares y Subalternos. Respecto de cada uno de ellos se indica si cabe la celebración de contratos formativos. En concreto, los de formación en alternancia son admitidos para todos los casos excepto Técnicos Titulados de grado superior o medio; Jefes de Proceso de Datos, Analistas y Jefe Programador de Ordenador; Peón y Mozo de Almacén.

136 MONREAL BRINGSVAERD, E.: "El confuso panorama, tras la reforma, del contrato de formación en alternancia", cit., p. 47, contrario a que el convenio pueda restringir la oferta pública de formación profesional limitando las opciones de desarrollar un contrato de formación en alternancia.

137 CES: Informe 1/2023: *La formación dual en España: situación y perspectivas*.

La inexistencia actual de previsión legal alguna relativa al número máximo de contratos de formación en alternancia que se pueden concertar en una empresa en función de su plantilla¹³⁸ y, por extensión, la ausencia de remisión expresa a la negociación colectiva para la determinación de este número máximo, plantea la cuestión de si esta falta de previsión supone la exclusión de cualquier intervención negocial en la fijación del número de contratos de esta índole que la empresa puede formalizar o si, por el contrario, a través de la misma se puede seguir estableciendo un número máximo de estos contratos. Esta actuación de la negociación colectiva, inicialmente avalada por la Audiencia Nacional, ha sido finalmente vedada por el Tribunal Supremo en el año 2018¹³⁹, a partir de la constatación de que la reforma del contrato llevada a cabo por el RDL 10/2011 supuso un cambio en la finalidad perseguida, en la medida en que a la tradicional finalidad formativa se vino a añadir “de forma predominante la de fomento del empleo o de inserción laboral, consistente en facilitar a cualquier precio el acceso al mercado de trabajo y la cualificación del colectivo de los jóvenes”. Ello condujo al Tribunal Supremo a concluir que dado que el entonces denominado contrato para la formación y el aprendizaje persigue finalidades propias de la política de empleo (art. 40 CE) y está en juego el derecho al trabajo de los que no lo tienen (art. 35.1 CE), los requisitos para la celebración de contratos formativos constituyen normas de derecho necesario y frente a ello, no cabe otra conclusión que considerar que “cualquier actuación de la negociación colectiva en sentido contrario al querido por el legislador restringe las posibilidades existentes sobre la formalización de contratos para la formación y el aprendizaje y, en consecuencia, debe ser declarada ilegal”. Téngase en cuenta que el RDL 10/2011 se aprobó en un contexto de crisis económica y tasas de desempleo juvenil superiores al 50%, lo cual supuso un obstáculo insalvable para el cumplimiento del objetivo prioritario de esta modalidad contractual, es decir, la cualificación profesional de calidad de las personas trabajadoras contratadas, puesto que ante la necesidad acuciante de reducir las alarmantes tasas de desempleo juvenil existente en aquel momento, tanto en el diseño de esta modalidad contractual, como en su posterior desarrollo práctico, se buscó sobre todo incentivar la inserción laboral de estos jóvenes en el mercado de trabajo, primando la necesidad de su empleo sobre la calidad y efectividad de su formación y sobre la mejora de su patrimonio profesional¹⁴⁰.

Ahora bien, en el contexto socioeconómico actual cabe plantearse si esta doctrina implica necesariamente que a partir de ahora no exista ninguna limitación al número de contratos para la formación en alternancia que pueden formalizar las empresas.

138 GARCÍA ROMERO, B. y SELMA PENALVA, A.: “Medidas para favorecer la empleabilidad de los trabajadores”, en CAVAS MARTÍNEZ, F. (Coord.): *La reforma laboral de 2012*, Murcia, Laborum, 2012, p. 73. Del mismo parecer, GÁRATE CASTRO, J.: “El nuevo régimen jurídico del contrato para la formación y el aprendizaje”, *Actualidad Laboral*, núm. 8, 2012, p. 904, considerando al respecto que, a raíz de los últimos cambios, posiblemente esta disposición haya pasado a convertirse en una previsión *contra legem*.

139 STS 20 de noviembre 2018 (Rec. 221/2017) mantiene que la opción por inadmitir las cláusulas convencionales limitativas del número de contratos para la formación y el aprendizaje que pueden formalizar las empresas en función de su plantilla no supone negar a la negociación colectiva espacios para intervenir en el ámbito de las contrataciones formativas. Por el contrario, se considera que siempre que no se contraría la literalidad o la finalidad de la regulación heterónoma, la negociación colectiva puede desarrollar o clarificar su alcance y adoptar cautelas para que se cumplan los mandatos normativos. Un comentario a la misma en MORENO GENÉ, J.: “La nulidad de las cláusulas convencionales limitativas del número de contratos para la formación y el aprendizaje. A propósito de la STS de 20 de noviembre de 2018”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (IUSTEL)*, núm. 52, 2019.

140 LÓPEZ TERRADA, E.: *Las modalidades de contratación en la reforma laboral de 2012*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012, pp. 60 y ss., señalando que la reforma del contrato para la formación y el aprendizaje llevada a cabo en el año 2011 supone el triunfo de la concepción de esta modalidad contractual como medida de fomento del empleo, al igual que ha sucedido con las reformas de esta modalidad contractual efectuadas en 1984, 1993-1994, 2001, 2010 y 2012. En la misma dirección, GUAMÁN HERNÁNDEZ, A.: “Desempleo juvenil y contratos formativos: la evolución de la precariedad de los jóvenes”, en AA.VV. (GUAMÁN HERNÁNDEZ, A., Dir. y CORDERO GORDILLO, V., Coord.): *Temporalidad y precariedad del trabajo asalariado: ¿el fin de la estabilidad laboral?*, Albacete, Bomarzo, 2013, p. 200 califica la reforma de 2011 como “la vuelta a la inserción laboral como objetivo prioritario de la política de empleo joven”.

No parece que esta sea ni la voluntad del legislador ni la del Tribunal Supremo, pues dado que el art. 11.3 ET sigue exigiendo que la actividad laboral desempeñada por la persona trabajadora en la empresa debe estar relacionada con las actividades formativas, ello debe garantizar el ambiente laboral adecuado para que la actividad laboral que se lleve a cabo esté relacionada con las actividades formativas a desarrollar, requisito que difícilmente se cumpliría si en la plantilla no existe un número razonable de personas trabajadoras con experiencia en la materia, susceptibles de ayudar al sujeto en período de formación a alcanzar el perfeccionamiento y cualificación profesional que su contrato exige, y que sin duda sería imposible de conseguir en el hipotético caso, por ejemplo, de que todos los trabajadores de la empresa estuviesen vinculados a ella por un contrato de esta índole. Sin duda habrán de ser las reglas de la buena fe (de alcance obviamente impreciso) las que deban marcar en la práctica (según las características, dimensiones y complejidad de las labores a realizar) el número de contratos para la formación en alternancia que una empresa puede concertar¹⁴¹.

En consecuencia, y salvo que el desarrollo reglamentario establezca de un modo expreso las proporciones adecuadas entre plantilla de la empresa y número de trabajadores contratados en formación, esta cuestión se deberá valorar en cada supuesto concreto, en función del sector de actividad y de la dimensión de la empresa, otorgando *a priori* una mayor relevancia al límite de tres personas trabajadoras contratadas para la formación en alternancia por cada tutor (que se contemplaba en el art. 8.3 RD 488/1998), puesto que este límite podría contribuir a garantizar una mínima y necesaria proporción entre el número de empleados y las posibilidades de formación de la empresa que permitiera asegurar la eficacia y calidad de la formación dispensada¹⁴². En coherencia con lo anterior, resulta indiscutible que para el correcto desempeño de las funciones del tutor se hace del todo imprescindible una limitación del número de trabajadores tutorizados por cada uno de ellos o, en otros términos, es necesaria una proporción adecuada de personas trabajadoras en formación asignadas a cada tutor/a. Tal vez, y a expensas una vez más del necesario desarrollo reglamentario, la negociación colectiva puede constituirse (a través de la instauración de buenas prácticas)¹⁴³ como el espacio idóneo para resolver esta deficiencia y reforzar la dimensión formativa del contrato en el contexto del sector de actividad en que va a ser desarrollado.

Por último, conviene tener en cuenta que la doble dimensión del Sistema de Formación Profesional, educativa y laboral, repercute asimismo en el papel del diálogo social y, por ende, en la intervención de los agentes sociales, que no es tan activo o decisivo en la faceta más vinculada a la formación reglada. Con carácter general, dichos agentes sociales asumen una importante función conectada con la representación institucional, participando en la “gobernanza ejecutiva y estratégica del Sistema de Formación Profesional” (art. 117 LO 3/2022), si bien la presencia de sindicatos y organizaciones patronales será más relevante en la faceta de formación profesional para el empleo¹⁴⁴. La LO 3/2022 atribuye a los sindicatos y a las organizaciones empresariales funciones relevantes, como el impulso, promoción y asistencia a proyectos de formación profesional; la participación colaborativa respecto del papel que han de asumir las empresas, con labores de

141 En tal sentido SELMA PENALVA, A.: “¿Cómo ha quedado el contrato para la formación tras las últimas reformas?”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, núms. 365-366, 2014, p. 212, considerando al respecto que “las reglas de la buena fe (art. 20.2 ET) rigen el desarrollo recíproco de todos y cada uno de los derechos y obligaciones respectivos entre trabajador y empresario inherentes a una relación laboral y, por lo tanto, también en este supuesto.”

142 MERCADER UGUINA, J.R.: “Medidas desesperadas de lucha contra el desempleo: el Real Decreto-ley 10/2011, de 26 de agosto y los ajustes al mismo por el Real Decreto-ley 14/2011, de 16 de septiembre”, *Relaciones Laborales*, núm. 2, 2012, p. 72, considera esta previsión como un límite indirecto a la formalización de esta modalidad contractual.

143 Un recopilatorio de esas prácticas en MUÑOZ RUIZ, A.B.: “Buenas prácticas relativas a la formación dual en la negociación colectiva”, *Revista de Información Laboral*, núm. 4, 2014.

144 El hecho de que todas las modalidades de formación profesional se integren en el mismo Sistema no supone que todos los agentes implicados deban intervenir o participar en todas ellas de la misma manera y con la misma intensidad. MENÉNDEZ SABASTIÁN, P. y RODRÍGUEZ CARDO, I.: “El impacto de la nueva ordenación legal de la formación profesional en el Derecho del Trabajo: una primera aproximación”, cit., pp. 76-77.

asesoramiento y actuando como enlace para la integración en este nuevo entramado; también se encomienda a los agentes sociales la labor de promover la agrupación de empresas y entidades de tamaño pequeño y mediano en red para la rotación de las personas en formación durante los períodos formativos, de manera que complementen los resultados de aprendizaje y faciliten, a la vez, la transferencia de conocimiento y nuevas prácticas entre pequeñas y medianas empresas; deben recibir información sobre los puestos de formación profesional en las empresas; y han de colaborar fomentando la creación de nuevas figuras, como, en primer lugar, los “perfiles colaboradores” en las empresas, en la forma de “personas trabajadoras expertas sénior”, para facilitar la permanente actualización del currículum en el centro de formación profesional por parte del equipo docente y su relación con la realidad productiva; en segundo término, las “personas prospectoras de empresas u organismos equiparados”, encargadas de facilitar los contactos de centros de formación profesional y empresas; y, en tercer lugar, “personal de apoyo especializado”, con el fin de asesorar y facilitar el acompañamiento en el itinerario formativo de personas con discapacidad (art. 89 LO 3/2022); sin olvidar, por último, que los agentes sociales deben “promover” entre empresas y personas trabajadoras el “valor añadido de acreditar las competencias”, así como colaborar en su difusión, seguimiento y evaluación (art. 91.4 LO 3/2022).

De hecho, en determinados sectores productivos se han implantado estructuras formativas de gran éxito a lo largo de los años (v.gr., Fundación Laboral de la Construcción u órganos equivalentes en el sector de la minería, metal o madera), que progresivamente han ido convergiendo con la formación profesional para el empleo, a través de la colaboración con los servicios públicos de empleo y del diseño de cursos que permiten obtener el pertinente certificado de profesionalidad. Es razonable suponer que todas estas iniciativas, de una u otra manera, habrán de integrarse en el Sistema de Formación Profesional, pues es una formación que ha de ser igualmente acreditable y que, en esencia, encaja perfectamente en el propósito y objetivos de la nueva regulación¹⁴⁵.

No obstante, como ha precisado el CES, para impulsar la participación empresarial en la formación dual, fundamentalmente de las pymes en la formación intensiva, que es la más exigente, resulta imprescindible programar medidas de apoyo específico (financiero y no financiero), pres-tadas por las Comunidades Autónomas a partir de una cooperación de estas administraciones “con las organizaciones sectoriales y territoriales de los interlocutores sociales y con las cámaras en el territorio”, contando asimismo con el apoyo de la Administración General del Estado y con las entidades locales, para tener en cuenta las características de los territorios y la estructura productiva regional¹⁴⁶, a fin de aprovechar sus fortalezas.

En relación con la formación continua o formación para el empleo, en el marco del diálogo social es posible asistir a tres niveles de negociación; el tripartito, el intersectorial y el sectorial. En el primero encajaría, como fenómeno de concertación social, el Acuerdo Tripartito sobre Formación Continua de los trabajadores ocupados. Mientras que este no sería un convenio colec-

145 Una modalidad muy particular de esta formación profesional continua, y compleja de articular y entender, es la prevista en los arts. 74 y 75 de la LO 3/2022, que incorpora una fórmula algo ambigua en relación a sus objetivos y a la concreta implicación en la empresa, y que en esencia contempla programas formativos en empresas “dirigidos a personas que, disponiendo de un contrato de trabajo, deseen cursar el correspondiente programa manteniendo su estatus de trabajador”. Se trata de programas en los que se otorga preferencia a quienes “hayan abandonado el sistema educativo sin haber obtenido titulación profesional alguna y cuya superación conduzca a un título de Técnico de Formación Profesional”, pero a continuación se dispone que “en los supuestos de contratos asociados a formación, se tendrá en cuenta que, cuando la persona contratada para la formación no haya finalizado la educación secundaria postobligatoria, la formación tendrá por objeto prioritario la obtención de un título de Técnico de Formación Profesional o, en su caso, un Certificado Profesional del mismo nivel”, advirtiéndose que “durante el proceso de formación se mantendrá el estatus de trabajador, bajo la modalidad de contrato pertinente, de acuerdo con la normativa laboral aplicable”. También se prevé que la “formación podrá tener una duración de hasta el doble de años de lo previsto, combinando, en una misma semana, el trabajo remunerado en la empresa u organismo equiparado y la formación en el centro correspondiente”, lo cual, dicho sea de paso, resulta poco operativo.

146 CES: Informe 1/2023: *La formación dual en España: situación y perspectivas*.

tivo en sentido estricto sino un contrato de derecho público, el Acuerdo Nacional de Formación Continua (en sus sucesivas ediciones) sí sería producto de la autonomía negocial colectiva, de carácter intersectorial, al amparo de lo previsto en el art. 83 ET. Se trata de una norma jurídica con eficacia *erga omnes*, sin perjuicio del tenor potestativo que pueda impregnar el texto y con independencia de que sea lugar común que los sectores nacionales firmen acuerdos expresos de adhesión al ANFC y de la concurrencia de otros acuerdos interprofesionales de formación continua como tradicionalmente ha ocurrido, por ejemplo, con el País Vasco. En el tercer nivel se encuentran los convenios colectivos sectoriales de ámbito estatal y los acuerdos específicos sobre esta materia que tradicionalmente han concertado las organizaciones más representativas y que podrán someter las discrepancias a una comisión paritaria de formación creada *ad hoc* u orientar la redacción de los planes de formación¹⁴⁷. En efecto, la diversidad de objetivos aconseja mantener ofertas o iniciativas específicas para sectores concretos, situaciones de reestructuración, zonas menos pobladas, etc., a la vez que flexibilidad en los mecanismos para financiarlas¹⁴⁸.

Y es que no es posible desconocer el lugar central que debe ocupar la formación profesional en la negociación colectiva, atendiendo aspectos tan variados como el desarrollo permanente de las competencias y la cualificación profesional; la concreción del derecho individual de formación (incluido su régimen sancionador en caso de incumplimiento); de los permisos individuales de formación, facilitando su aplicación especialmente a los más jóvenes y de las acciones formativas, fomentando su calidad y la aplicación de las bonificaciones que permitan financiarlas, respetando en todo momento el derecho de información de la representación legal de los trabajadores. La negociación colectiva debe mostrar una naturaleza proactiva en la tarea de detección de necesidades formativas, pues solo a partir de esa información será posible concretar las iniciativas a desarrollar y los colectivos prioritarios¹⁴⁹, orientar a las personas trabajadoras hacia itinerarios formativos coherentes con las necesidades halladas y mejorar la eficiencia de los fondos destinados a la formación, sin olvidar su potencial para desarrollar los procesos de reconocimiento y acreditación de dicha formación. Por último, la negociación colectiva también puede ser un ámbito propicio para desarrollar la formación teórica de los contratos de formación en alternancia e intentar simplificar los mecanismos de impartición; fomentar la contratación y cualificación de jóvenes mediante contratos formativos en detrimento de las prácticas no laborales; apostar por su conversión en indefinidos y porque se les ofrezca un puesto de trabajo adecuado a sus cualificaciones académicas y profesionales, sin olvidar el lugar central que ocupa la formación profesional ante el envejecimiento de las plantillas¹⁵⁰ o la posibilidad de prever convencionalmente la utilización del contrato de trabajo fijo- discontinuo a tiempo parcial "para formadores"¹⁵¹.

147 Vgr. el ANFC para el sector de las industrias fotográficas. Resolución de 28 de abril de 2017. A título de ejemplo, el VII Convenio colectivo general del sector de la construcción alude al plan formativo a través de una previsión convencional específica. Art. 24.1.4.j): "Se estará a lo que reglamentariamente se desarrolle respecto al alcance de la formación correspondiente al contrato de formación para la obtención de prácticas profesionales, particularmente, en el caso de acciones formativas específicas dirigidas a la digitalización, la innovación o la sostenibilidad, incluyendo la posibilidad de microacreditaciones de los sistemas de formación profesional o universitaria".

148 Las cuentas individuales de aprendizaje podrían ir ganando peso gradualmente, al tiempo que otras ofertas pueden mantenerse mediante conciertos, subvenciones, licitaciones u otros mecanismos. *Nota de la Fundación CIFE ante una posible reforma de la Ley de Formación para el Empleo*. Junio de 2023, p. 7.

149 Que podrán serlo por sus problemas de inserción laboral o por problemas para el desarrollo de su empleabilidad (problemas de competencias y cualificaciones laborales, por tanto). NAVARRO NIETO, F.: "Valoración crítica general de la Ley 3/2023, de Empleo", cit., p. 14.

150 En la doctrina, analizando el contenido de los sucesivos Acuerdos para el Empleo y la Negociación colectiva y las posibilidades de un programa de sustitución de trabajadores en formación o el desarrollo de un programa de formación de negociadores, REQUENA MONTES, O.: *La formación continua de los trabajadores*, Madrid, Cinca, 2020, pp. 201-202.

151 Art. 27 del VII Convenio colectivo general del sector de la construcción.

Junto al llamamiento a la negociación colectiva, que guarda un relativo paralelismo con la regulación anterior, la norma introduce novedosas acciones que pretenden garantizar el control del cumplimiento normativo a través de la información que debe proporcionarse a la representación legal. Así, en primer término, la empresa pondrá en conocimiento de la representación legal de las personas trabajadoras los acuerdos de cooperación educativa o formativa que contemplen la contratación formativa, incluyendo la información relativa a los planes o programas formativos individuales, así como a los requisitos y las condiciones en las que se desarrollará la actividad de tutorización. En segundo lugar, en el supuesto de diversos contratos vinculados a un único ciclo, certificado o itinerario, la empresa deberá trasladar a la representación legal de las personas trabajadoras toda la información de la que disponga al respecto de dichas contrataciones; y por último, como se anticipó, las empresas que pretendan suscribir contratos formativos, podrán solicitar por escrito al servicio público de empleo competente, información relativa a si las personas a las que se pretende contratar han estado previamente contratadas bajo dicha modalidad y la duración de estas contrataciones. Dicha información deberá ser trasladada a la representación legal de las personas trabajadoras y tendrá valor liberatorio a efectos de no exceder la duración máxima de este contrato.

9. EL CONTRATO DE FORMACIÓN EN ALTERNANCIA EN CIFRAS. EVOLUCIÓN CUANTITATIVA

No debe ignorarse el carácter instrumental de las normas, pues se legisla para cambiar la realidad, por lo que resulta imprescindible conocer el impacto que tienen de hecho las reformas legales, y no quedarse en los, sin duda imprescindibles, análisis de redacción de la norma y sus problemas interpretativos¹⁵². A este respecto, contamos ya con una experiencia aplicativa suficiente que nos permite extraer conclusiones bastantes fiables sobre el grado de cumplimiento de los objetivos que animaron la promulgación del RDL 32/2021. Todo invita a pensar que la reforma laboral de 2021, más allá de ciertas imperfecciones de técnica normativa, algunas exageraciones en la narrativa -como la de afirmar que con ella se acomete "la gran transformación del mercado de trabajo español"- y la constatación de su limitado contenido -que bien podría haber sido más ambicioso y completo- está cosechando los frutos que de ella se esperaban, si bien quizás no sea oro todo lo que reluce en sus resultados¹⁵³.

La cultura de contratación formativa no parece querer implantarse en las empresas españolas, no ya solo por la baja tasa histórica patria de uso de los contratos formativos (que solo supera los 200.000 en momentos puntuales, y cae estos últimos años bastante por debajo de los 100.000), sino porque los mismos han aparecido ligados en muchas ocasiones a usos no estrictamente formativos (de hecho, de los datos estadísticos que se muestran a continuación, sobre todo en relación al antiguo contrato para la formación y el aprendizaje, se desprenden elocuentes correlaciones entre los períodos de uso más intenso de estos contratos y los períodos de crisis o mayor apuro económico).

Tras la reforma laboral comentada, en 2022, se formalizaron más de 40.000 contratos de formación en alternancia, un 30% más que el año anterior, pero se formaron 19.865 personas trabajadoras en el marco de este contrato, una cifra muy similar a la del año anterior, según la Memoria del SEPE.

152 GIMENO DÍAZ DE ATAURI, P., "La reforma laboral de la contratación 2021 en las fuentes estadísticas oficiales: primer avance", *Briefs de la AEDTSS*, <https://www.aedtss.com/wp-content/uploads/2022/03/Brief-datos-reforma.pdf>

153 CAVAS MARTÍNEZ, F.: "La reforma laboral 2021-2022 en España: claves, mitos y realidades, año y medio después de su entrada en vigor", *Anuario Coruñés de Derecho Comparado del Trabajo*, Vol. 14, 2022, pp. 61 y ss.

El Real Decreto 1529/2012 establece que el SEPE podrá otorgar subvenciones directas, mediante convenios entre las Administraciones educativas y laborales competentes, para la financiación de los costes adicionales que para dichas administraciones se deriven de la impartición de la actividad formativa de estos contratos. Actualmente, la Disposición Adicional 10ª de la Ley 3/2023, de Empleo, establece expresamente, pensando en la formación continua, que la "formación en el trabajo"¹⁵⁴, regulada en su art. 33, se financiará, entre otros fondos, con los provenientes de la cuota de formación profesional, en los términos que establezca su regulación específica, considerando en todo caso la distribución de competencias entre el Ministerio de Trabajo y Economía Social y el Ministerio de Educación y Formación Profesional.

El total de nuevos contratos para la formación en alternancia superó los 40.000, un incremento de más de 10.000 sobre las cifras de 2021. Como recordaba el Informe de la Fundación para la Calidad e Innovación de la Formación y el Empleo correspondiente a 2021, el número de contratos, que había crecido de manera notable entre los años 2011 y 2015, experimentó una caída drástica en 2016, debido a los cambios normativos en los requisitos de formación¹⁵⁵. En su evolución más reciente, tras la caída de 2020 y superada la situación más difícil de la pandemia, el nivel de contratación se recupera hasta cifras prepandemia de 2019, pero sigue sin despegar.

Más de la mitad de las personas que realizaron formación en estos contratos eran mujeres. La mayoría tenía menos de 25 años. Algo más de la mitad tenía estudios secundarios y casi un 40% solo estudios primarios o inferiores.

Estas cifras pueden justificarse teniendo en cuenta que en el modelo productivo español los sectores no industriales (fundamentalmente el comercio y la hostelería), en los que la cualificación y la formación profesional no resulta tan decisiva, tienen mucho peso específico, o también si se tiene en cuenta que el tejido productivo español está compuesto en un altísimo porcentaje por empresas de escaso tamaño (micro-pymes), en las que los procesos de formación también pueden tener menor recorrido que en empresas de mayor dimensión. La reducción cuantitativa de este tipo de contratos puede deberse también a la necesidad de que la formación fuera certificable, a la existencia de otras modalidades de contratación más viables, como las de fomento del primer empleo o la mala praxis con los denominados "becarios"¹⁵⁶.

154 Regulada en su art. 33 en atención a los siguientes fines: a) Favorecer la formación a lo largo de la vida de las personas trabajadoras ocupadas y desempleadas, tanto del sector público como privado. b) Consolidar el derecho a la formación, exigible por cualquier persona trabajadora en cualquier momento de su vida laboral, y el derecho a la promoción profesional de los arts. 4.2.b) y 23 ET, y, entre ellos, el desarrollo del ejercicio del permiso de veinte horas anuales de formación, acumulables por un período de hasta cinco años, así como cualquier otro permiso de formación que pudiera acordarse. c) Mejorar las competencias profesionales de las personas trabajadoras y sus itinerarios de empleo y formación, especialmente las competencias digitales y de sostenibilidad, que inciden en su desarrollo profesional y personal. d) Contribuir a la mejora de la productividad y competitividad de las empresas. e) Garantizar que todo el contenido formativo impartido en la formación en el trabajo esté realizado con perspectiva de género. f) Mejorar la empleabilidad de las personas trabajadoras, especialmente de las que tienen mayores dificultades de mantenimiento del empleo o de inserción laboral. g) Promover que las competencias profesionales adquiridas por las personas trabajadoras, tanto a través de procesos formativos como de procesos de aprendizaje informales, sean objeto de un proceso de valoración en el marco de la formación en el trabajo, que aporte valor profesional y curricular a la persona trabajadora, pactado en el seno de la negociación colectiva. h) Facilitar la transición hacia un empleo de calidad y la movilidad laboral. i) Acompañar los procesos de transformación digital y ecológica y favorecer la cohesión social y territorial, así como la igualdad de género. j) Impulsar la formación programada por las empresas, con la participación de la representación legal de las personas trabajadoras, como vía ágil y flexible de responder a las necesidades específicas de formación más inmediatas y cercanas a empresas y personas trabajadoras.

155 En 2016 expiró la vigencia de las prórrogas establecidas en la Disposición Transitoria que permitía que la formación asociada al contrato para la formación y el aprendizaje pudiera no estar vinculada a la obtención de un certificado de profesionalidad o título de formación profesional, recibiendo otro tipo de formación impartida por centros autorizados por el SEPE.

156 VAQUERO GARCÍA, A.; CRUZ GONZÁLEZ, M^a.M. y SUÁREZ PORTO, V.M^a.: "Análisis económico de los contratos para la formación en España: ¿Qué podemos aprender de la experiencia comparada?", cit., p. 133.

Debe advertirse, además, que la puesta en marcha de la maquinaria de contratación laboral formativa que diseña la reforma laboral de finales de 2021 depende en gran medida de un proceso de “gobernanza compartida”¹⁵⁷ que requiere la interlocución de muy variados agentes (autoridades laborales, educativas, de formación profesional, universidades, empresas, entidades colaboradoras), a través de los correspondientes acuerdos y convenios de cooperación, y en todo caso del desarrollo reglamentario (del que depende sin duda el éxito de la reforma) y el necesario apoyo financiero que pueda comprometerse al efecto.

En el caso particular del contrato formativo, según algunos comentaristas, la reforma ha pretendido reorganizar sus contenidos de enseñanza y de trabajo, buscando un equilibrio difícil entre un empleo de cierta calidad, que asegure el aprendizaje, con un instrumento que resulte cómodo y atractivo para las empresas. Porque si estas no colaboran, contratando por esta vía, la formación en alternancia fracasará¹⁵⁸.

En fin, partiendo de la premisa de la formación como elemento nuclear de estos contratos, y observando que la reforma ha ido encaminada a poner en valor dicho elemento, la misma no va a resultar efectiva si no va acompañada de otras reformas normativas que regulan las mismas o parecidas situaciones a través de becas o prácticas que se encuentran fuera del ámbito laboral.

10. EL SISTEMA DE FORMACIÓN EN EL TRABAJO: LAS PRÁCTICAS NO REMUNERADAS EN LAS EMPRESAS Y LAS BECAS LABORALES. EL FUTURO ESTATUTO DEL BECARIO

Pese a los cambios en la regulación de los contratos formativos y sus constantes adaptaciones a la realidad de los tiempos, tanto para una mejoría de las condiciones laborales de los destinatarios, como para una mejoría en la gestión de los mismos por parte de las empresas, el problema fundamental con el que nos vamos a encontrar es que la formación dual es perfectamente factible por vías no estrictamente laborales¹⁵⁹. Tal es el caso de las becas y las prácticas que se pueden realizar en el marco de los planes de estudios, o con posterioridad a los mismos. Las becas y las prácticas formativas no constituyen propiamente una relación de trabajo. No obstante, el uso que, en ocasiones, de las mismas hacen las empresas, encomendando a los becarios o estudiantes tareas propiamente laborales al margen de cualquier finalidad formativa, constituye terreno abonado a posibles usos irregulares¹⁶⁰.

La reforma laboral se ocupa estrictamente del contrato de trabajo formativo en su doble modalidad, pero no de las becas laborales u otras fórmulas de trabajo formativo, a las que simplemente se alude encomendando al Gobierno el inicio de los trámites de elaboración de un futuro Estatuto del Becario, de cuya definición concreta dependerá el desarrollo que hayan de tener en la práctica tanto las becas laborales como los contratos de trabajo formativos, dada la afinidad

157 En expresión de FERNÁNDEZ MÁRQUEZ, O.: “Seis tesis generales sobre la reforma de los contratos formativos de 2022”, cit., p. 186.

158 Llegando algún autor a considerar que la ventaja que se les ofrece es “un salario menor y una contratación temporal sin causa. Algo especialmente valioso cuando se han reducido considerablemente las posibilidades de utilizar los contratos temporales estructurales”. RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M.: www.elforodelabos.es. Recuperado el 1 de diciembre de 2023, si bien omitiendo que la causa en este caso es la obtención de la oportuna cualificación profesional.

159 Ampliamente sobre su régimen jurídico, ÁLVAREZ CUESTA, H.: “Becas no laborales como mecanismo de empleabilidad de los jóvenes”, *Anuario IET de Trabajo y Relaciones Laborales*, Vol. 6, 2019, pp. 7 y ss.

160 MERCADER UGUINA, J.R. y MORENO SOLANA, A.: “La última reforma de los contratos formativos: un nuevo intento para potenciar su utilización y mejorar la formación de los jóvenes”, cit., p. 82.

de espacios en la que ambas figuras convergen. De hecho, los contratos de trabajo formativos no dejan de ser ejemplos de instrumentalización del trabajo con fines formativos en los que se da por supuesto que lo productivo prepondera sobre lo formativo, razón por la que, a diferencia de las becas laborales, tienen reconocida la naturaleza de verdaderos contratos de trabajo.

No debe olvidarse que, dependiendo de cómo se articulen las becas en la futura norma estatutaria, se puede llegar a perjudicar notablemente la efectividad y utilización de las ofertas de formación dual propias del Sistema de Formación Profesional, así como de los contratos formativos, máxime si se admite una vía de prestación de servicios profesionales menos costosa para las empresas en términos económicos y de gestión.

Por supuesto, ese proyectado Estatuto del Becario no estaría regulando una nueva modalidad, porque en esencia supondrá una actualización del Real Decreto 1543/2011, de 31 de octubre, por el que se regulan las prácticas no laborales en empresas y de otras disposiciones, como el 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 laboral¹⁶¹. Junto a ellas, puede hacerse mención a las prácticas académicas universitarias, que han tenido su desarrollo normativo en el Real Decreto 592/2014, de 11 de julio y que podrán realizarse en la propia Universidad o en entidades colaboradoras (empresas, instituciones y entidades públicas y privadas en el ámbito nacional e internacional) con una finalidad formativa, por lo cual tampoco generan un vínculo laboral entre el estudiante y la empresa o institución en que se desarrollan. Estas prácticas pueden ser curriculares (cuando constituyen actividades académicas integrantes del plan de estudios)¹⁶² o extracurriculares (cuando los estudiantes pueden realizarlas con carácter voluntario durante su período de formación sin formar parte del plan de estudios). Su régimen de Seguridad Social se encuentra establecido en el RDL 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo, que establece en su Disposición Adicional 5ª las peculiaridades en materia de Seguridad Social de las personas que desarrollan programas de formación y prácticas no laborales y académicas. Por otra parte, están las que pueden calificarse como becas de formación, dirigidas a la ampliación del campo de conocimientos del interesado, titulado o no, a cuyo fin se le proporciona ayuda para el seguimiento de sus estudios. Se trata, pues, de becas que tienen una "finalidad docente en beneficio del perfeccionamiento, formación y ampliación de conocimientos del becario". Ejemplo típico de ellas son las tradicionales becas de formación del personal investigador, ya sea en instituciones públicas o privadas, entre ellas, muy señaladamente, aquellas a las que se refiere el Estatuto del Personal Investigador en Formación aprobado por Real Decreto 103/2019, de 1 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto del personal investigador predoctoral en formación. No obstante, la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, ha sustituido esta figura por la del contrato predoctoral (art. 20.1 y 2).

Parece razonable que esas "prácticas no laborales" y esos "becarios" no queden al margen del Sistema de Formación Profesional, toda vez que, como indica el propio Real Decreto 1543/2011, se exigen a la empresa compromisos formativos certificables, con una labor relevante de los servicios de empleo. Resultaría un contrasentido que esta clase de "acciones y medidas de políticas activas de empleo" (art. 2 Real Decreto 1543/2011), dirigidas a jóvenes con problemas de empleabilidad, quedaran al margen del Sistema de Formación Profesional¹⁶³.

161 Del mismo modo, les resultarán de aplicación las normas de cotización reguladas en el Real Decreto 1493/2011, de 24 de octubre, por el que se regulan los términos y las condiciones de inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social de las personas que participan en programas de formación.

162 Conforme a los términos establecidos en los arts. 11, 14.5 y 17 Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre, por el que se establece la organización de las enseñanzas universitarias y del procedimiento de aseguramiento de su calidad.

163 MENÉNDEZ SABASTIÁN, P. y RODRÍGUEZ CARDO, I.: "El impacto de la nueva ordenación legal de la formación profesional en el Derecho del Trabajo: una primera aproximación", cit., pp. 91 y ss.

Las prácticas no remuneradas en empresas (que cabe llevar a cabo en el contexto de los estudios universitarios) y las becas laborales (en las que aunque el becario que percibe la asignación económica trabaja, lo hace en todo caso instrumentalmente, con fines estrictamente formativos, de modo que predomina el interés formativo sobre el interés productivo), tanto públicas como privadas, sean las reguladas (por ejemplo, las prácticas remuneradas no laborales en empresas), o libres, suscritas al amparo del principio general de autonomía de la voluntad del art. 1255 CC, son de hecho instituciones del referido sistema de formación-trabajo¹⁶⁴.

Con la regulación de las prácticas no laborales en empresas llevada a cabo por el Real Decreto 1543/2011 se pretende adoptar medidas que posibiliten que los jóvenes titulados que se encuentren desempleados puedan obtener la práctica laboral adecuada a su titulación, rompiéndose de este modo el círculo vicioso que impide al recién titulado acceder a un empleo por carecer de experiencia y al mismo tiempo le impide obtener experiencia porque no puede acceder a su primer empleo. No en vano, en no pocas ocasiones, la realización de estas prácticas no laborales en el entorno profesional acaba desembocando en la contratación laboral de quienes las realizan¹⁶⁵, facilitándose de este modo la transición de la educación al trabajo¹⁶⁶.

Las medidas que se adoptan en el Real Decreto 1543/2011 para favorecer la inserción laboral de los jóvenes no consisten en el fomento de la contratación de estos jóvenes titulados recientes, ya sea mediante la regulación de contratos específicos o mediante el establecimiento de incentivos a su contratación, sino que se contempla un nuevo tipo de medida que consiste "en el desarrollo de prácticas no laborales por parte de las personas jóvenes, con problemas de empleabilidad, en las empresas que hayan celebrado previamente convenios con los Servicios Públicos de Empleo". Como cabe apreciar, existe una cierta coincidencia entre las finalidades perseguidas por las prácticas no laborales en empresas y las pretendidas por el contrato en prácticas que tradicionalmente se ha configurado como la figura contractual paradigmática de inserción de los jóvenes cualificados en el mundo laboral. Estas semejanzas existentes entre el contrato en prácticas y las prácticas no laborales en empresas ponen de manifiesto la variedad de itinerarios existentes para materializar el tránsito desde el ámbito escolar al mundo laboral, de modo que junto con las figuras contractuales se ha consolidado de forma muy significativa todo un sistema de becas y ayudas para la inserción, llegando en la actualidad a constituir una vía importante de acceso al mercado laboral para los jóvenes españoles, en especial para los titulados, que están entrando en competencia abierta con los sistemas clásicos de incorporación al mercado de trabajo.

El Real Decreto 1543/2011, insiste en el carácter no laboral de estas prácticas desarrolladas por titulados recientes e intenta acotarlas y clarificarlas, dotándolas de una protección laboral y de Seguridad Social que, en no pocas ocasiones, recuerda a la dispensada a los trabajadores por cuenta ajena. Resulta especialmente significativo que los participantes en las prácticas no laborales hayan sido incluidos en el Régimen General de la Seguridad Social, aunque haya sido por la vía de asimilarlos a los trabajadores por cuenta ajena. Ahora bien, su regulación puede suponer el efecto no deseado de legitimar y dar carta de validez a muchas situaciones en que bajo

164 Un análisis de las diferentes modalidades de estancias prácticas en empresas en MORENO GENÉ, J.: "Las estancias prácticas no laborales en el entorno profesional de los jóvenes y su protección social", en AA.VV. (MORENO GENÉ, J. y ROMERO BURILLO, A.M., Coords.): *Empleo juvenil. Entre el desempleo y la precariedad*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016.

165 DE VAL TENA, A.L.: "Trabajo en prácticas y prácticas no laborales", *Documentación Laboral*, núm. 104, 2015, pp. 86 y 87, pone de manifiesto que estas prácticas no laborales pueden ser "una herramienta más al servicio de las políticas activas de empleo".

166 TODOLÍ SIGNES, A.: "La compleja e insatisfactoria regulación de las prácticas y las becas de trabajo", *Trabajo y Derecho*, núm. 6, 2015, p. 62.

la apariencia de actividades no laborales desarrolladas en el marco de prácticas en empresas se encubren lo que son auténticas relaciones laborales¹⁶⁷.

Por ello se debe ser especialmente cuidadoso a la hora de velar para que las actividades realizadas en el marco de las prácticas no laborales en empresas respondan de un modo inequívoco a una finalidad formativa frente al carácter más productivo propio de toda relación laboral, pues a nadie se oculta que en el día a día esta finalidad formativa puede irse diluyendo paulatinamente en beneficio del objetivo superior de la inserción laboral, difuminándose de este modo las ya endebles fronteras que delimitan a las prácticas no laborales de la contratación laboral en prácticas¹⁶⁸. Por todo ello, ante las dudas y riesgos que implican las prácticas no laborales, y existiendo ya una modalidad contractual, como es la contratación para la obtención de la práctica profesional, específicamente dirigida a las personas que se encuentren en posesión de título universitario o de formación profesional o de certificado de profesionalidad, esta debería ser la vía ordinaria de inserción en el mercado laboral de los titulados recientes¹⁶⁹, sin que la altas cotas de desempleo y las dificultades de empleabilidad de este colectivo puedan justificar una mayor precarización y pérdida de derechos laborales y de Seguridad Social¹⁷⁰. En contrapartida, deberían resolverse los motivos de la ineficacia del contrato en prácticas como institución básica para proporcionar experiencia profesional y de inserción profesional de manera preponderante para los titulados¹⁷¹.

Por último, en la Mesa del Diálogo Social se está debatiendo, tras más de un año de negociaciones, un acuerdo sobre el Estatuto del Becario del que se ha desmarcado la patronal y que, según el borrador que ha trascendido en el ámbito sindical, recoge, entre otras novedades, una nueva definición de las prácticas no laborales, de modo que cualquier otra actividad laboral asociada a la formación fuera del nuevo concepto que se impulse deberá dirigirse a las nuevas modalidades de contrato formativo; obligatoriedad de la existencia de un convenio con la universidad o el centro de formación profesional, de modo que las tareas asignadas al becario/a deberán ajustarse al contenido recogido en el plan de formación; prohibición, en línea con lo ya previsto por la normativa laboral y de formación profesional, de realizar prácticas en horario

167 MARTÍNEZ GIRÓN, J.: "Prácticas no laborales en empresas (Análisis crítico del RD 1543/2011, de 31 de octubre)", *Actualidad Laboral*, núm. 6, 2012, p. 676, mantiene que lo que el Real Decreto 1543/2011 pretende es "cubrir un vacío supuestamente existente entre el 'contrato de trabajo en prácticas' y el 'contrato para la formación y el aprendizaje', mediante la regulación -sin amparo legal ninguno- de un tercer 'contrato formativo híbrido' (...) Y para colmar tal vacío no supuestamente cubierto por la regulación actual del art. 11 ET, el Real Decreto lo que hace es configurar el régimen jurídico de su nuevo contrato híbrido e ilegal, apropiándose de elementos configuradores de los contratos formativos legales, aunque añadiendo también otros nuevos por su cuenta, alguno de los cuales implica regresar a la situación de los que en su día se denominaron -con razón- 'contratos (formativos) basura', en general existentes antes de la reforma del art. 11 ET operada en 1994".

168 En esta dirección, MARTÍNEZ GIRÓN, J.: "Prácticas no laborales en empresas (Análisis crítico del RD 1543/2011, de 31 de octubre)", cit., p. 679, mantiene que no parece imprudente pronosticar que nuestros tribunales laborales "mirarán con franca simpatía la eventual demanda de uno de estos jóvenes subempleados, que se animase a pleitear (por despido, sobre declaración de fijeza, por diferencias salariales, etc.)".

169 Sobre las ventajas, especialmente para el trabajador, de suscribir en estos supuestos un contrato en prácticas en lugar de acudir a las prácticas no laborales en empresas vid. MELLA MÉNDEZ, L.: "Las prácticas no laborales en empresas para jóvenes titulados: un estudio de su régimen jurídico", *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (IUSTEL)*, núm. 36, 2014.

170 ÁLVAREZ GIMENO, R.: "La inserción de los jóvenes profesionales cualificados en el mercado de trabajo", en AA.VV.: *Estrategia Europea, Estado Autonómico y Política de Empleo, XVIII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2008, p. 765, considera que "la solución sería la de vetar con carácter general la concesión de becas a personas que ya estén en posesión del título profesional correspondiente, tanto si las tareas a realizar se relacionan con su formación, pues esa es la razón de ser de los contratos en prácticas que pueden suscribir en virtud del mencionado título; como si no lo hacen, puesto que ya no hay unos estudios en curso cuya financiación justifique tal ayuda".

171 MORENO GENÉ, J.: "El recurso fraudulento a las prácticas no laborales en empresas previstas en el Real Decreto 1543/2011 y sus efectos. A propósito de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 20 de septiembre de 2016", *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (IUSTEL)*, núm. 47, 2017.

nocturno o a turnos, salvo casos excepcionales; límite al número de becarios según el tamaño de la empresa (parece que del 20% del total de la plantilla), si bien, independientemente de su tamaño y plantilla, cualquier empresa podrá incorporar a dos becarios; compensación de gastos mínimos por parte de la empresa (en función del caso, desplazamiento, alojamiento o manutención) sujeta a la cuantía de la remuneración o a la existencia de otras becas o ayudas que los cubran; igualdad de condiciones en el acceso a servicios de que disfrutaban las personas trabajadoras de plantilla (ej.: restauración, áreas de descanso, aparcamiento, etc.); aplicación de los límites y descansos a la jornada laboral, incluidos días festivos y vacaciones; se regula el derecho a una "adecuada" tutorización de sus prácticas, de modo que las empresas deberán designar a tutores para que se hagan cargo de la coordinación y del seguimiento del itinerario formativo del estudiante; límite de alumnos tutorizados (cada tutor solo podrá tener, como mucho, a cinco personas en formación práctica a su cargo -tres en el caso de empresas de menos de 30 personas en plantilla-); aplicación de la ley de prevención de riesgos laborales; régimen sancionador con el objetivo de disuadir los fraudes, previendo la imposición de multas que podrían alcanzar hasta 225.000 euros en los casos más graves. En materia de cotización, desde el 1 de octubre de 2023 se deberían estar aplicando las nuevas normas contenidas en la Disposición Adicional 52.^a TRLGSS, si bien debido a dificultades técnicas, se ha aplazado su entrada en vigor hasta el 1 de enero de 2024¹⁷², contemplando la posibilidad de suscribir un convenio especial que posibilite a los estudiantes el cómputo de la cotización por los períodos de formación o realización de prácticas no laborales y académicas antes de la fecha de entrada en vigor de la norma (hasta un máximo de cinco años).

No es posible hacer en este momento una valoración de su contenido¹⁷³, si bien debe ponerse énfasis en la necesidad de relanzar el diálogo social, dando participación en el mismo a representantes de estudiantes, universidades y demás centros educativos, y por supuesto a las empresas, pues sin su consenso difícilmente va a conseguirse que se involucren en la definición de contenidos formativos, su impartición y supervisión.

11. CONCLUSIONES

PRIMERA:

La situación mantenida hasta ahora dista de resultar satisfactoria, porque la formación profesional reglada no ha resultado suficientemente atractiva para los jóvenes; la formación continua no cuenta con el necesario protagonismo; un porcentaje muy elevado de personas trabajadoras no pueden acreditar formalmente sus habilidades, competencias y conocimientos y además las fórmulas de formación en alternancia no se han desarrollado con toda la extensión e intensidad deseable por la escasa implantación de la formación dual.

SEGUNDA:

En los últimos años se han tendido numerosos puentes entre las instituciones educativas y las empresas para favorecer la formación dual o en alternancia, de modo que el estudiante pueda desarrollar parte del ciclo formativo en un entorno real. En último término, el legislador aspira a un cambio cultural, en el que no solo se reforme el marco jurídico, sino también se modifique

172 Según establece la Disposición Final 10^a del RDL 2/2023, en la redacción dada por el art. 212 del RDL 5/2023.

173 Un exhaustivo análisis sobre el mismo en MORENO GENÉ, J.: "Un análisis jurídico-laboral del frustrado 'Estatuto de las personas en formación práctica no laboral' en el ámbito de la empresa", *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (IUSTEL)*, núm. 66, 2023.

la percepción de las personas sobre la necesidad y la utilidad de la formación permanente a lo largo de toda la vida. La modificación de las estructuras de la formación profesional, aun cuando en apariencia se encuentre alejada del núcleo duro de la legislación laboral, está llamada a complementar decisivamente la reforma laboral en alguno de sus aspectos principales, como, por ejemplo, las reformadas modalidades del contrato formativo, y se convertirá en pieza esencial para el cumplimiento de los objetivos de las políticas de empleo y, en general, para el adecuado funcionamiento del mercado de trabajo. De la correcta coordinación entre los dos Ministerios competentes (Trabajo y Educación) con el Sistema Nacional de Empleo depende, en buena medida, el éxito del nuevo Sistema de Formación Profesional, sin minusvalorar tampoco las dificultades que a buen seguro se generarán en el ámbito autonómico, decisivo en la implantación y gestión de la formación profesional reglada. Además, la efectividad del nuevo modelo exige del compromiso de actores distintos, como los docentes, los profesionales de la formación para el empleo, las administraciones, los sindicatos y organizaciones patronales, las personas trabajadoras y, muy significativamente, las empresas, y el grado de implicación de todos ellos es difícil de predecir, máxime si tampoco se conoce la intensidad de los incentivos. El cambio de modelo, tanto en el contexto de la formación profesional como en el de los contratos formativos, verá su eficacia reducida sin la imprescindible colaboración empresarial.

TERCERA:

La oferta de formación profesional en los Grados C, D y E, según prevé la LO 3/2022, habrá de contener formación dual, que debe organizarse de manera que se garantice el desarrollo de los resultados de aprendizaje contemplados en cada formación entre el centro de formación profesional y el centro de trabajo, de forma que tanto el centro educativo como la empresa son "corresponsables, actuando sobre la base de un acuerdo entre ellos respecto del desarrollo del contenido curricular y los resultados de aprendizaje que se trabajen conjuntamente" (art. 57.1 LO 3/2022). Esta corresponsabilidad, que supone en último término la responsabilidad de los centros educativos por una actividad formalmente laboral, es una novedad significativa y cuyas consecuencias futuras resultan inciertas. En cualquier caso, y es conveniente insistir en ello, esa formación profesional dual o en alternancia prevista para los Grados D y E -y también para el C, fuera de la formación reglada- puede configurarse como "general" o como "intensiva", y solo en esta última modalidad nacerá un contrato de trabajo y con ello entrará en juego el art. 11 ET. En el caso de la modalidad general, el estudiante no se convierte en trabajador, y por tanto las prácticas se desarrollan en el exclusivo marco de la legislación educativa, aunque materialmente tengan lugar en la empresa y no en un centro educativo. En los grados C, D y E el contrato de formación en alternancia tiene que garantizar los requisitos que exige la LO de Formación Profesional (duración mínima de la formación en la empresa -superior al 35% de la duración total de la formación- y participación mínima de la empresa -en más de un 30%- en los resultados de aprendizaje). Ambos requisitos, ajenos al art. 11.2 ET tienen que leerse bajo el prisma de las prescripciones de la LO 3/2022 referidas a la organización de la formación (art. 57); al Plan de formación (art. 58) y al Equipo docente (art. 62).

CUARTA:

Como balance general, a la espera de nuevos y más profundos análisis, puede concluirse que la reforma de la contratación laboral de 2021-2022 (moderada y de consenso) está dando sus frutos y, sin perjuicio de poder ser mejorada en algunos aspectos, merece sobrevivir a las diferencias ideológicas. En concreto, la reforma laboral de 2021 ha revisado el régimen jurídico de los contratos formativos contenido en el art. 11 ET. Cambios semánticos al margen, el contrato formativo sigue persiguiendo dos objetivos distintos (la formación en alternancia con el trabajo

remunerado y la obtención de práctica profesional adecuada al nivel de estudios), que se corresponden con los objetos propios de los dos contratos anteriores (contrato para la formación y el aprendizaje y contrato en prácticas). Lo deseable es que el refuerzo de la causa formativa de este contrato contribuya a normalizar su uso, pero la realidad es que, desde que el régimen jurídico de este contrato echó a andar, el 30 de marzo de 2022 (Disposición Final 8ª RDL 32/2021), quedó marcado por la provisionalidad y por la necesidad de una nueva reforma para adaptarse a la renovada regulación educativa. En estas condiciones, hasta que no se aclare el panorama que delimita el régimen aplicable a este contrato, no parece que el régimen legal vigente incentive a nuestras empresas a utilizarlo.

QUINTA:

Los contratos formativos han estado sometidos en las últimas décadas a vaivenes normativos constantes (son ya en torno a una decena las modificaciones que ha experimentado la regulación), en los que el componente formativo y la lógica de la inserción laboral han sido ganando o perdiendo terreno, respectivamente, al albur de las circunstancias del mercado de trabajo: cuanto mayor era el desempleo juvenil, más se potenciaba el ingrediente de inserción laboral, y viceversa, en las coyunturas de cierta relajación de las cifras de desempleo resurgía la vocación genuinamente formativa del contrato, con reforzamiento de los derechos de la persona trabajadora. Y ello porque estamos ante un sector de la regulación laboral que incide directamente en el comportamiento del mercado de trabajo y alcanza a proyectar sus efectos sobre el sistema productivo entero, y está en las mejores condiciones de determinar, para bien o para mal, las relaciones de producción y el curso de la economía. El eventual éxito en la práctica de esta figura contractual no se puede predecir con seguridad porque depende de múltiples actores, pero sin duda el impulso de la formación profesional dual en las empresas, utilizando convenientemente el apoyo de las personas facilitadoras de contactos entre estas y los centros de formación, y la consiguiente articulación de las prácticas curriculares como contratos de formación en alternancia incrementarán su uso, máxime si verdaderamente aumenta el número de estudiantes de formación profesional reglada.

SEXTA:

Aunque la reforma de 2021 se produce en un contexto de alto desempleo juvenil, el legislador ha optado por reforzar la dimensión formativa que está en el código genético de este tipo de contratos; aspectos formativos vinculados con el desarrollo de una actividad laboral retribuida que aún están por concretar en los imprescindibles, y por el momento ausentes desarrollos reglamentarios de la reforma. En efecto, la norma hace varias remisiones a posteriores desarrollos reglamentarios: art. 11.2 f); art. 11.3 j); art. 11.4 d) y art. 11.4 i). En primer lugar, en relación con el contrato en alternancia establece que reglamentariamente se desarrollarán el sistema de impartición y las características de la formación, así como los aspectos relacionados con la financiación de la actividad formativa. Además, en relación con ambas modalidades, se prevé también que reglamentariamente se establezcan, en colaboración, en su caso, con las administraciones competentes en la formación objeto de realización mediante contratos formativos, los requisitos que deben cumplirse para la celebración de los mismos, tales como el número de contratos por tamaño de centro de trabajo, las personas en formación por tutor o tutora, o las exigencias en relación con la estabilidad de la plantilla. En fin, en relación con el contrato para la obtención de la práctica profesional, se establece que reglamentariamente se desarrollará el alcance de la formación correspondiente, particularmente, en el caso de acciones formativas específicas dirigidas a la digitalización, la innovación o la sostenibilidad, incluyendo la posibilidad de microacreditaciones de los sistemas de formación profesional o universitaria. Es de esperar además que

los respectivos desarrollos reglamentarios, tanto de la LO 3/2022 como del art. 11.2.f) ET se produzcan de forma coordinada. En cuanto al contrato de formación en alternancia, el refuerzo de la dimensión formativa se aprecia sobre todo al establecer que la formación teórica y la práctica: “son parte sustancial de este contrato”, que “no podrá establecerse período de prueba en estos contratos” y en la prohibición de contratación para sustituir funciones o tareas de personal afectado por un ERTE.

SÉPTIMA:

La reforma laboral circunscribe las dos modalidades del contrato comentado a su funcionalidad estrictamente formativa, excluyendo que puedan instrumentalizarse para cometidos o usos impropios, y particularmente para fines de inserción profesional (salvo en el caso de discapacitados, personas en situación de exclusión social o similares, respecto a quienes se relajan las restricciones generales, por ejemplo de edad máxima o duración máxima de los contratos, e incluso se incentivan con bonificaciones de cotización), y sobre todo como sustitutivos o sucedáneos de contratos temporales para evitar contratos indefinidos. Y ello es así hasta el punto de que el art. 11.4 h) ET establece que “los contratos formativos celebrados en fraude de ley o aquellos respecto de los cuales la empresa incumpla sus obligaciones formativas se entenderán concertados como contratos indefinidos de carácter ordinario”.

OCTAVA:

Aún es pronto para responder al interrogante de si la nueva regulación será capaz de impulsar definitivamente la utilización de estas modalidades de contratación de carácter formativo, hasta ahora bastante residual, potenciando así la inserción laboral de la población más joven. El impulso real de contratación laboral formativa que diseña la reforma laboral queda supeditado a un proceso de “gobernanza compartida” que exige la interlocución coordinada de muy variados agentes (autoridades laborales, educativas, de formación profesional, universidades, empresas, entidades colaboradoras), a través de los correspondientes acuerdos y convenios de cooperación, y en todo caso del desarrollo reglamentario (del que depende sin duda el éxito de la reforma) y el necesario apoyo financiero que pueda comprometerse al efecto.

NOVENA:

La reforma pretende ampliar la cualificación profesional de las personas jóvenes al tiempo que favorecer su inserción laboral, con mejoras en las condiciones de trabajo y de empleo de este colectivo. No obstante, se echa en falta un mayor apoyo de los poderes públicos a las empresas para que puedan poner en marcha los planes formativos que son esenciales en este tipo de contratos. Como ha precisado el Consejo Económico y Social en su Informe 1/2023, para impulsar la participación empresarial en la formación dual, fundamentalmente de las pymes en la formación intensiva, que es la más exigente, resulta imprescindible programar medidas de apoyo específico (financiero y no financiero), prestadas por las Comunidades Autónomas a partir de una cooperación de estas administraciones con las organizaciones sectoriales y territoriales de los interlocutores sociales y con las Cámaras de Comercio, contando asimismo con el apoyo de la Administración General del Estado y de las entidades locales, para tener en cuenta las características de los territorios y la estructura productiva regional, a fin de aprovechar sus fortalezas.

DÉCIMA:

Por último, no debe perderse de vista que el espíritu de la reforma parece ir orientado hacia una regulación más integral de los diversos instrumentos vinculados a la formación y la experiencia profesional, puesto que si solo se introducen reformas en la regulación del contrato formativo y no en el resto de fórmulas, que están a disposición del tejido empresarial, de poco habrá servido lo anterior. Por tanto, el alcance o desarrollo real que pueda llegar a obtener la nueva regulación de las modalidades de contrato de trabajo formativo del art. 11 ET dependerá en gran medida de lo que resulte de la anunciada regulación del futuro Estatuto del Becario, sin olvidar que será el propio rodaje práctico de la reforma el que permitirá definir la realidad institucional y material de estos nuevos contratos.

**Fundación para la Calidad e Innovación
de la Formación y el Empleo**

Calle de Orense, 20
28020 Madrid