

29

INFORME
ESPAÑA
2022

CÁTEDRA
JOSÉ MARÍA MARTÍN
PATINO DE LA CULTURA
DEL ENCUENTRO



Servicio de Biblioteca. Universidad Pontificia Comillas de Madrid

INFORME España 2022 / Cátedra José María Martín Patino de la Cultura del Encuentro ; [coordinación y edición Agustín Blanco, Antonio Chueca, José Antonio López-Ruiz y Sebastián Mora]. -- Madrid : Universidad Pontificia Comillas, Cátedra J.M. Martín Patino, 2022.

460 p.

En la portada: 29.

Es continuación de la colección CECS publicada por la Fundación Encuentro ISSN 1137-6228.

D.L. M 25314-2022. -- ISBN 978-84-8468-949-2

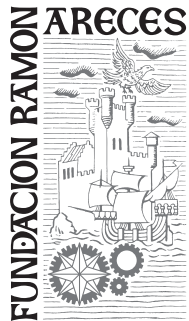
1. Democracia. 2. Situación social. 3. Aspectos políticos. 4. Aspectos sociales. 5. Deuda pública. 6. Integración social. 7. Demografía. 8. España. I. Blanco Martín, Agustín, editor literario. II. Chueca, Antonio, editor literario. III. López-Ruiz, José Antonio, editor literario. IV. Mora Rosado, Sebastián (1966-), editor literario

Coordinación y edición: Agustín Blanco, Antonio Chueca,
José Antonio López-Ruiz y Sebastián Mora

Edita: UNIVERSIDAD PONTIFICIA COMILLAS
Cátedra J. M. Martín Patino

ISBN: 978-84-8468-949-2
Depósito Legal: M-25314-2022

Imprenta Kadmos
Salamanca



Gracias a la Fundación Ramón Areces, la Cátedra José María Martín Patino de la Cultura del Encuentro elabora este informe. En él ofrecemos una interpretación global y comprensiva de la realidad social española, de las tendencias y procesos más relevantes y significativos del cambio.

El informe quiere contribuir a la formación de la autoconciencia colectiva, ser un punto de referencia para el debate público que ayude a compartir los principios básicos de los intereses generales.

ÍNDICE

PARTE PRIMERA: CONSIDERACIONES GENERALES FRENTE A LA INCERTIDUMBRE, PROYECTOS Y DEMOCRACIA

Quim Brugué, Gemma Ubasart y Ricard Gomà

1. La pandemia como introducción: advertencia y aprendizaje	13
2. Claves para entender un escenario en transformación.....	15
2.1. Las transiciones socioecológicas	16
2.2. Las transiciones socioeconómicas.....	20
2.3. Las transiciones socioculturales	23
2.4. Las transiciones sociopolíticas	25
3. Proyectos para construir futuro y ciudadanía.....	29
3.1. Forjar igualdad y reconocer diferencias: proyectos para la inclusión	30
3.2. Generar autonomía y articular vínculos: proyectos para la fraternidad	34
3.3. La ciudadanía multiescalar: fortalecer la proximidad y el ámbito eu- ropeo.....	38
4. Gobernar la transición, ¿democracia o dejarse llevar?	41
Bibliografía.....	46

PARTE SEGUNDA: LA CULTURA DEL ENCUENTRO

*José Antonio López-Ruiz, Sebastián Mora, Agustín Blanco
y Francisco Lorenzo*

1. El itinerario del encuentro.....	49
1.1. De la cultura de la exclusión a la cultura de la reconciliación.....	49
1.2. La experiencia y el hábito del encuentro.....	50
1.3. ¿Hacia una cultura del encuentro?	52
2. La cultura del encuentro: una aproximación	55
2.1. Un marco teórico inspirador: de las ciencias sociales al pensamien- to social cristiano.....	55
2.2. Cultura del encuentro: una definición operativa	59
3. Índice de Cultura del Encuentro	62
3.1. El Índice de Cultura del Encuentro: datos globales	64
3.2. La cultura del encuentro a través de los valores sociales.....	68
3.3. La cultura del encuentro a través de las conductas y prácticas so- ciales	98
3.4. Las condiciones estructurales para la cultura del encuentro.....	110
3.5. Principales hallazgos y conclusiones.....	113
Bibliografía.....	128

PARTE TERCERA: DESARROLLO E INTEGRACIÓN SOCIAL

Capítulo 1

EL SISTEMA DE FORMACIÓN DE TRABAJADORES Y PARADOS EN EL PROCESO DE RECUALIFICACIÓN

Begoña Cueto y Paz Menéndez Sebastián

Introducción	135
1. El papel de la formación ante los retos del mercado de trabajo	137

2. El sistema de formación profesional para el empleo.....	145
2.1. Formación para el empleo en España	150
3. Instrumentos legales para la integración laboral de las personas trabajadoras mediante la formación.....	160
3.1. La contratación formativa hasta 2021	160
3.2. Cambios derivados de la reforma laboral de 2021.....	169
4. Conclusiones y propuestas	176
Bibliografía	180
Anexo	182

Capítulo 2

LA EVOLUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA: EL DEBATE SOBRE SU SOSTENIBILIDAD

Pedro José Gómez Serrano y Carlos Sánchez Mato

Introducción	185
1. El problema de la sostenibilidad del déficit público: una aproximación	189
2. Principales enseñanzas de la Gran Recesión en la gestión del déficit y de la deuda pública	200
3. Evolución de la deuda en España durante la pandemia.....	207
3.1. Evolución de la deuda pública y comparación con otros países de la eurozona	212
3.2. Pasivos contingentes.....	217
4. Sostenibilidad de la deuda para la economía y posibles hipotecas para la sociedad	219
4.1. Riesgo de subida de los tipos de interés.....	220
4.2. Considerable importancia de la deuda externa	225
4.3. Envejecimiento	226
4.4. Riesgo de inflación	228
4.5. Insuficiente recaudación fiscal e impacto sobre la deuda pública ..	228
5. Balance final y propuestas de política económica en relación con la deuda pública	230
5.1. Reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento	233
5.2. Programa de actuación ante el sobreendeudamiento	235
6. Conclusiones.....	242
Bibliografía.....	246

Capítulo 3

BRECHAS DE GÉNERO EN TIEMPOS DE PANDEMIA: EMPLEO, TRABAJO DOMÉSTICO Y CUIDADOS

Marta Domínguez-Folgueras, M. José González e Irene Lapuerta

Introducción	251
1. Efectos de la COVID-19 en el empleo femenino y la división del trabajo: evidencias empíricas	252
2. Políticas de conciliación de la vida laboral, familiar y personal antes y durante la pandemia de la COVID-19: el caso de España en perspectiva comparada	255
2.1. El punto de partida: las carencias estructurales de las políticas de conciliación.....	256

2.2. La respuesta institucional durante la crisis sociosanitaria de la COVID-19 para apoyar a las familias con criaturas	263
3. Desigualdades de género en el mercado de trabajo	267
3.1. Logro educativo y participación laboral.....	268
3.2. Relación entre maternidad/paternidad y empleo	270
3.3. Las tasas de inactividad durante el confinamiento.....	270
3.4. El teletrabajo como alternativa laboral durante la pandemia	272
3.5. El empleo a tiempo parcial	275
3.6. Origen migratorio y vulnerabilidad laboral	276
4. El impacto de la pandemia en la división del trabajo doméstico y de cuidados	278
4.1. División del trabajo doméstico	280
4.2. División del trabajo de cuidado	283
4.3. Impacto subjetivo: malestar y dificultades de conciliación.....	285
5. Conclusiones.....	288
Bibliografía.....	292

Capítulo 4

DINÁMICAS DEMOGRÁFICAS DURANTE LA PANDEMIA DE LA COVID-19: ¿QUÉ SABEMOS DOS AÑOS DESPUÉS?

Celia Fernández-Carro, Marta Seiz, Juan Manuel García-González y José Manuel Torrado

Introducción	303
1. Mortalidad, longevidad y bienestar.....	309
1.1. Empezando por el principio: una sobremortalidad inesperada	309
1.2. Frenazo en seco de las tendencias en longevidad.....	315
1.3. La influencia de la pandemia sobre el bienestar emocional	318
2. Fecundidad y relaciones de pareja	329
2.1. Natalidad en caída libre por la emergencia sanitaria, fecundidad en niveles muy bajos e insuficiente recuperación.....	329
2.2. La agudización del retraso de la maternidad, la dificultad de transición a los segundos nacimientos y el impacto en la fecundidad en grupos y contextos socioeconómicamente más vulnerables	333
2.3. Uniones, separaciones y calidad de las relaciones de pareja durante la pandemia.....	340
3. Migraciones y movilidad	347
3.1. El impacto de la pandemia en las migraciones internacionales: ¿hacia un nuevo ciclo migratorio?.....	348
3.2. El impacto de la pandemia en las migraciones interiores: ¿parálisis de la movilidad o retraso del calendario?.....	351
3.3. Cambios en las pautas de asentamiento de los migrantes: ¿se está produciendo una “vuelta a lo rural”?.....	354
4. Conclusiones	360
4.1. Las consecuencias demográficas de la pandemia.....	360
4.2. Más allá de lo demográfico.....	362
4.3. Un futuro incierto.....	364
Bibliografía.....	366

PARTE CUARTA: REDES Y TERRITORIO

Capítulo 5

LA DESCARBONIZACIÓN DEL SISTEMA ENERGÉTICO ESPAÑOL:
RETOS Y OPORTUNIDADES

*Pedro Linares, José Carlos Romero, Antonio F. Rodríguez Matas y
Manuel Pérez Bravo*

Introducción	377
1. El contexto global del cambio climático.....	378
1.1. El Acuerdo de París	381
1.2. Pacto Verde Europeo (European Green Deal)	382
1.3. Escenarios globales: ¿Qué dicen los principales informes sobre los escenarios futuros en la descarbonización de la economía global? ..	384
2. El sistema energético español, breve diagnóstico de la situación actual..	388
2.1. Situación de los principales indicadores del sistema energético es- pañol	388
2.2. Estado actual de la transición energética en España	393
3. Perspectivas de evolución del sistema energético español: PNIEC y ELP ..	396
3.1. Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC)	396
3.2. Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo 2050 (ELP)	400
4. Retos y oportunidades de la descarbonización del sistema energético español	404
4.1. Sector eléctrico	404
4.2. Transporte	410
4.3. Edificios	419
4.4. Sector industrial	424
5. Impactos macroeconómicos	428
5.1. Implicaciones distributivas de la descarbonización	431
6. Políticas necesarias	436
6.1. Fiscalidad	437
6.2. Innovación y política industrial	439
6.3. Sector eléctrico	440
6.4. Transporte	442
6.5. Edificios	444
6.6. Industria	445
7. Conclusiones.....	448
7.1. La urgencia y la magnitud de la transformación.....	448
7.2. Los principales retos.....	450
7.3. Cómo aprovechar las oportunidades	451
7.4. La importancia de las políticas	452
Bibliografía	454

Capítulo 1
EL SISTEMA DE FORMACIÓN DE
TRABAJADORES Y PARADOS EN EL
PROCESO DE RECUALIFICACIÓN

Begoña Cueto
Paz Menéndez Sebastián
Universidad de Oviedo

Introducción

El mundo del trabajo se está enfrentando a cambios muy rápidos en los que la revolución digital juega un papel clave. En este marco, la formación se configura como una pieza fundamental para que las personas trabajadoras y las empresas puedan adaptarse a los nuevos requerimientos del mercado laboral.

La automatización y la digitalización son procesos que afectan profundamente al mundo del trabajo tal y como lo conocemos, y son varias las iniciativas que tratan de entender cómo será ese mundo. Por ejemplo, en el marco del centenario de la Organización Internacional del Trabajo, se lanza la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo, cuya misión es realizar un examen a fondo del futuro del trabajo, que sirva de base analítica para cumplir con el mandato en materia de justicia social en el siglo XXI. Pues bien, una de las áreas de actuación que se proponen se relaciona, precisamente, con la influencia de la tecnología en la calidad y la cantidad del empleo, destacando la importancia de la educación y del desarrollo de competencias.

Cada revolución tecnológica ha estado asociada con procesos de destrucción de empleo en el corto plazo y la creación de otros empleos, nuevos y mejores (OIT, 2017). En el momento actual, diferentes autores tratan de estimar el efecto que la automatización y la digitalización tendrán sobre el empleo, con resultados muy diversos. Uno de los trabajos más citados es el de Frey y Osborne (2017), que estiman que en torno a la mitad del empleo en Estados Unidos (un 47%) tiene un riesgo elevado de sustitución tecnológica. Aplicando las probabilidades de automatización calculadas por estos autores al caso español, Doménech, García, Montañez y Neut (2018) señalan que el 36% de los puestos de trabajo tendrían un riesgo elevado de computerización. Un dato cuando menos inquietante, si bien es justo señalar que no todos los empleos tienen el mismo riesgo de automatización y, por tanto, no todos deben afrontar esta nueva realidad del mismo modo. Así, el riesgo es notablemente superior entre las personas con menor nivel educativo y menor disposición a participar en acciones formativas, lo que convierte en nudo gordiano de su futuro laboral cuanto atañe a la educación y la formación.

Paralelamente, ha de tomarse en consideración que las estimaciones realizadas no tienen en cuenta la posibilidad de que aparezcan nuevos empleos que reduzcan el impacto negativo del cambio tecnológico, pero anticipa y pone de relieve la importancia de estar preparados ante los cambios que estamos experimentando. Algunas estimaciones señalan que el 65% de los niños realizarán como adultos trabajos que aún no existen (World Economic Forum, 2016). Probablemente la cifra no sea exacta, pero da una idea bastante aproximada de la magnitud del cambio que estamos experimentando.

En definitiva, ya estamos viendo como algunas ocupaciones desaparecen, otras se transforman y otras se diluyen ante la disponibilidad de robots capaces de realizar tareas rutinarias que, previamente, solo podían realizar seres humanos. En este marco, la formación se configura como un aspecto clave. Tenemos que estar preparados para las transformaciones que se derivan de los cambios que se están experimentando en el mercado de trabajo, que afectan al contenido de las ocupaciones y, por tanto, a las competencias y habilidades que se demandan a la población trabajadora. La formación a lo largo de la vida es más relevante que nunca, y por ello el sistema educativo no puede asistir impasible a los cambios que estamos viviendo, sino que debe asumir con valentía la labor de transmitir la necesidad del cambio tanto a las empresas como a las personas trabajadoras (Hidalgo, 2018).

Además, la pandemia que comenzó en 2020 ha acelerado el proceso de cambio. El confinamiento inicial y la necesaria reducción de las interacciones sociales ha tenido un profundo impacto en el mundo del trabajo. Por una parte, ha precipitado la adopción de ciertas tecnologías en las empresas y, por otra, los necesarios fondos de recuperación se han vinculado a la transición verde y digital. El plan de recuperación para Europa Next Generation EU pone el acento en la transición climática y digital. De la misma manera, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Gobierno español (aprobado por el Consejo de Ministros en su reunión del día 27 de abril de 2021) se estructura en torno a cuatro ejes transversales, siendo dos de ellos la transición ecológica y la transformación digital.

A nadie se le escapa que la formación ha de asumir un papel protagonista en esas transformaciones. Más aún en un país como España, donde la tasa de paro es sustancialmente más alta que la media comunitaria, especialmente entre la juventud, y en el que la proporción de personas con baja cualificación es también muy elevada.

El objetivo con el que se plantea este capítulo es presentar un panorama de la formación para el empleo en España. Para ello, en primer lugar, se ofrece una perspectiva de la formación en el contexto europeo, atendiendo a distintos indicadores. El siguiente apartado analiza en detalle la formación para el empleo, con atención a los participantes en los distintos programas y a los cambios habidos en los últimos años. En el tercer apartado se explica

la contratación formativa en España, con especial énfasis en los cambios derivados de la reforma de 2021. Se finaliza con un apartado de conclusiones y recomendaciones.

1. El papel de la formación ante los retos del mercado de trabajo

En este apartado se analiza el papel de la formación ante las transformaciones que está experimentando el mercado de trabajo, muchas de ellas vinculadas a la revolución digital, como ya se ha indicado en la introducción.

Previamente, quizá sea importante señalar la relevancia de definir la formación desde una perspectiva amplia, que vaya más allá de la formación reglada que se adquiere en el sistema educativo. En este sentido, el Marco Europeo de Cualificaciones es un marco para todo tipo de cualificaciones, basado en los resultados de aprendizaje, que cubre todos los tipos y niveles de cualificación y que pone de manifiesto lo que una persona sabe, comprende y es capaz de hacer. En el caso español, el marco de cualificaciones abarca desde los aprendizajes más básicos a los de mayor complejidad. Incluye tanto las cualificaciones obtenidas en el sistema educativo como las obtenidas fuera del sistema educativo. Por tanto, este marco trata de integrar la perspectiva del aprendizaje a lo largo de la vida, incluyendo tanto los aprendizajes formales como los no formales e informales¹.

El diagnóstico de la situación de partida es una actividad previa necesaria para saber cuál es el papel que debe jugar la formación para que las personas tengan las competencias que se van a requerir en el mundo del trabajo, no ya en el futuro, sino en el presente.

En este sentido, el Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (CEDEFOP) ha recopilado una serie de indicadores clave sobre educación y formación profesional que aportan un panorama comparativo para los países de la Unión Europea y que nos permite analizar la posición de España en este contexto². Se trata de 36 indicadores obtenidos a partir de distintas fuentes de información a nivel europeo.

¹ El aprendizaje formal hace referencia a aquel que se lleva a cabo en un proceso institucionalizado, intencionado y planificado, dentro del sistema educativo reglado y que concluye con un proceso de evaluación y certificación. En cambio, el aprendizaje no formal, aunque también resulta de un proceso institucionalizado, intencionado y planificado, se lleva a cabo fuera del sistema educativo reglado. Finalmente, el aprendizaje informal no está institucionalizado ni planificado y no se adquiere intencionalmente, sino mediante la experiencia en nuestra actividad diaria, en el trabajo, etc.

² Disponible en: <https://www.cedefop.europa.eu/en/tools/key-indicators-on-vet>

En este apartado, nos centraremos en aquellos indicadores directamente relacionados con el sistema de formación para el empleo, haciendo referencia a las personas trabajadoras que participan en formación en el puesto de trabajo, a las empresas que imparten algún tipo de formación profesional a su personal y a las personas que han participado en actividades de aprendizaje a lo largo de la vida o en educación no formal.

Vaya por delante una advertencia: estas cifras tienen su origen en varias fuentes de información: la Encuesta Europea de Condiciones de Trabajo, la Encuesta de Formación Profesional Continua, la Encuesta de Educación a Adultos y la Encuesta de Población Activa. Así las cosas, en ocasiones, los datos obtenidos presentan diferencias que pueden explicarse por el diferente momento en que se lleva a cabo el trabajo de campo o la diferente formulación de la pregunta a partir de la que se obtiene el dato o la población de referencia.

Baste como ejemplo el hecho de que la Encuesta Europea de Condiciones de Trabajo tiene como objetivo proporcionar una visión global de las condiciones de trabajo en toda Europa y se dirige a personas trabajadoras³. En cambio, la Encuesta de Formación Profesional Continua se dirige a empresas, tomando como referencia el Fichero de Empresas Inscritas en la Seguridad Social⁴. En este caso, la formación se define como actividades formativas destinadas a las personas trabajadoras de la empresa, previamente planificadas por la empresa, financiadas por esta y organizadas e impulsadas con el objetivo del aprendizaje de la persona trabajadora. Huelga señalar que la interpretación de los resultados correspondientes exige la previa consideración de estos aspectos.

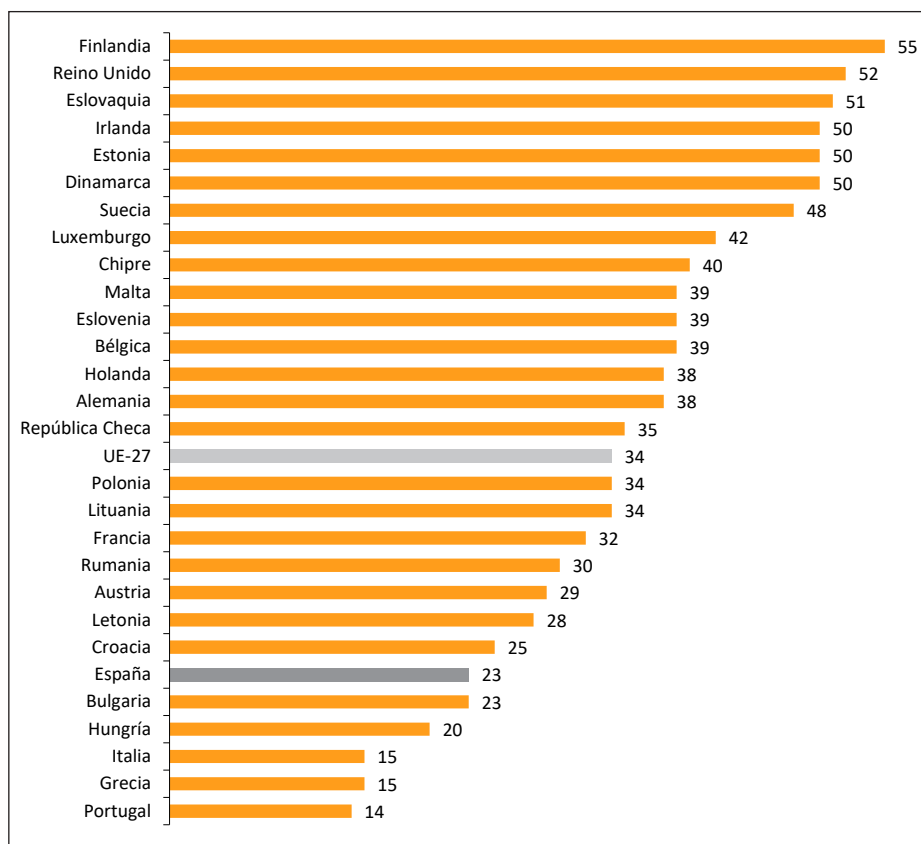
En el gráfico 1 se muestra el porcentaje de personas trabajadoras ocupadas que han participado en algún tipo de formación en el puesto de trabajo durante el último año. Se puede observar que la situación de España corresponde a uno de los países con menor proporción de personal que participa en formación. Así, se sitúa en un 23%, lejos de la media comunitaria (34%) y de varios países que alcanzan o superan el 50% (Finlandia, Reino Unido, Eslovaquia, Dinamarca, Estonia e Irlanda). No obstante, debemos tener en cuenta que se trata de datos correspondientes al año 2015, con lo que la situación podría variar de disponer de datos más actualizados⁵.

³ Información disponible en: <https://www.eurofound.europa.eu/es/surveys/european-working-conditions-surveys-ewcs>

⁴ La información metodológica y los resultados de esta encuesta pueden consultarse en: https://www.mites.gob.es/es/estadisticas/FP_medidas_apoyo_empleo/EFPC/index.htm.

⁵ Desafortunadamente, la pandemia detuvo el trabajo de recogida de datos correspondiente a la edición que debería haberse realizado en 2020. En 2021, se ha llevado a cabo a través de entrevistas telefónicas, en lugar de personales (información disponible en: <https://www.eurofound.europa.eu/surveys/european-working-conditions-surveys-ewcs>).

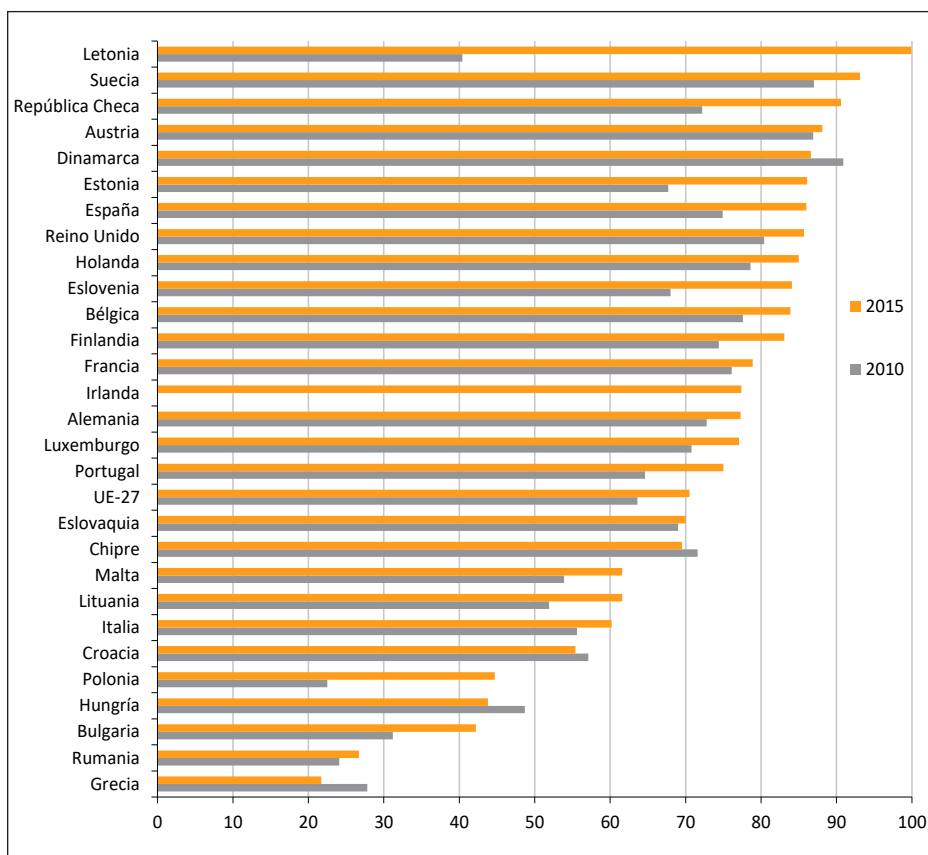
Gráfico 1 – Personas trabajadoras que participan en formación en el puesto de trabajo. En porcentaje de personas ocupadas. 2015



Fuente: Eurofound, *European Working Conditions Survey*.

En cambio, en términos de empresas que imparten algún tipo de formación profesional a su personal, España se encuentra en la parte alta del gráfico, tal y como se puede apreciar en el gráfico 2, con un sustancial incremento entre 2010 y 2015. Así, en este último año, un 86% de las empresas han realizado alguna formación para su personal, nueve puntos porcentuales más que en 2010. Estas cifras están por encima de la media de la Unión Europea, que se sitúa cerca del 70%. El gráfico muestra una realidad evidente: la brecha entre países es considerablemente inferior a la que resulta del anterior indicador. Así, más de la mitad presentan un indicador superior al 70% y en solo cinco Estados el porcentaje de empresas que realizan formación es inferior al 50%.

Gráfico 2 – Evolución del número de empresas que imparten algún tipo de formación profesional a sus trabajadores. En porcentaje. 2010-2015



Fuente: Eurostat, *Continuing Vocational Training Survey*.

Un análisis más profundo de estos datos revela circunstancias que conviene tomar en cuenta. Así, la proporción de empresas que realizan formación varía en función del tamaño de la empresa, de forma que las más pequeñas tienen una menor probabilidad de impartir formación a sus trabajadores. Esta característica es común a todos países, tal y como se puede apreciar en la tabla 1. La práctica totalidad de las empresas de más de 50 trabajadores/as –y, en particular, las de más de 250– realizan algún tipo de formación. Los países que se sitúan por debajo del 90% son pocos y casi todos ellos son países de la Europa Central y Oriental. En cambio, en el caso de las empresas que tienen entre 10 y 49 personas trabajadoras, el porcentaje que realiza formación es más bajo, situándose la media comunitaria en un 66,9%.

Tabla 1 – Empresas que imparten algún tipo de formación según el tamaño de la empresa. En porcentaje. 2015

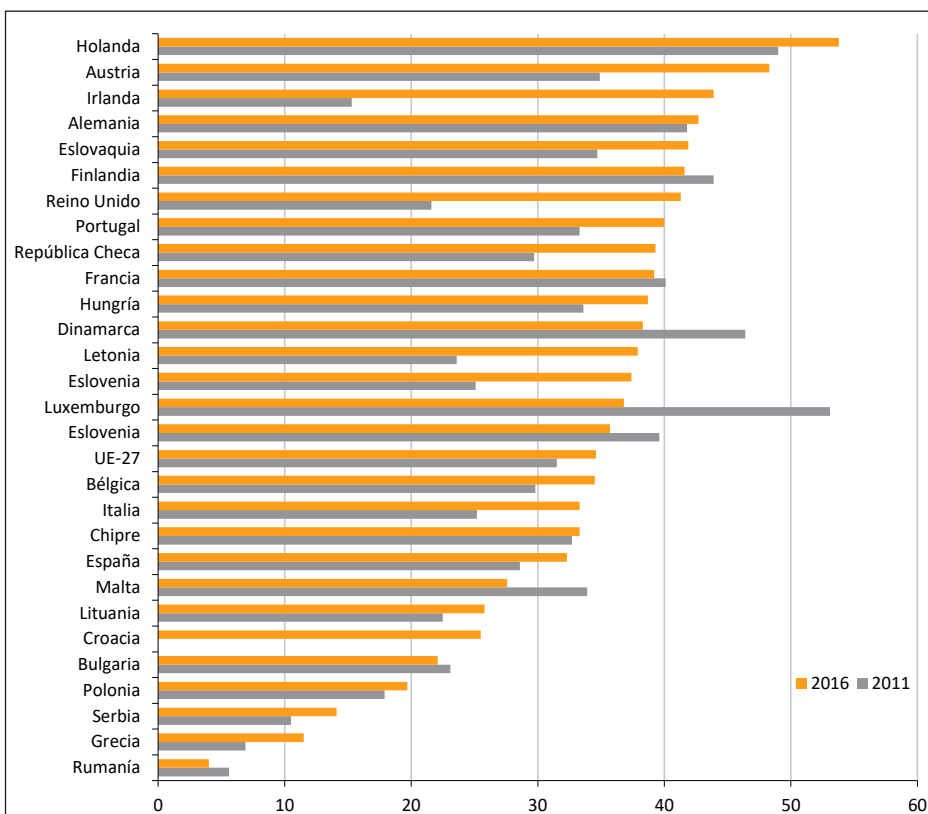
	Total	de 10 a 49	de 50 a 249	250 o más
Letonia	99,9	99,9	100,0	100,0
República Checa	90,6	89,0	95,4	99,6
Austria	88,1	86,6	94,8	98,7
Dinamarca	86,6	83,7	94,5	98,2
Estonia	86,1	84,5	92,2	98,7
España	86,0	84,1	96,7	98,9
Holanda	85,0	81,7	93,9	98,3
Eslovenia	84,1	81,3	95,1	99,5
Bélgica	83,9	81,3	94,0	99,7
Finlandia	83,1	80,0	95,4	98,1
Francia	78,9	75,3	97,5	99,7
Irlanda	77,4	74,8	89,0	94,9
Alemania	77,3	73,1	87,3	98,5
Luxemburgo	77,1	72,9	92,3	96,9
Portugal	75,0	71,7	92,6	98,6
UE-27	70,5	66,9	84,3	95,0
Eslovaquia	70,0	66,2	82,6	92,6
Chipre	69,5	65,8	87,5	100,0
Lituania	61,6	56,3	82,0	96,2
Malta	61,6	55,9	80,4	95,3
Italia	60,2	57,1	82,0	93,3
Croacia	55,4	50,8	71,3	88,3
Polonia	44,7	38,7	65,4	85,6
Hungría	43,8	38,0	64,7	90,9
Bulgaria	42,2	38,2	56,2	78,0
Rumania	26,7	21,7	38,0	67,4
Grecia	21,7	18,6	40,2	68,2

Fuente: Eurostat, *Continuing Vocational Training Survey*.

En nuestro caso, existe una diferencia acusada entre personas trabajadoras formadas y empresas que imparten formación, que, como veremos más adelante, está relacionada con la estructura empresarial española. No se olvide, en tal sentido, que el porcentaje de empresas grandes en España es muy pequeño, por lo que el número de personas trabajadoras que pueden tener acceso a formación en la empresa en la que trabajan disminuye

sustancialmente. Para analizar cualquier tipo de formación, independientemente de que sea ofrecida por la empresa o por otro tipo de entidades, podemos acudir a la Encuesta de Educación a Personas Adultas, que en España toma la denominación de Encuesta sobre la Participación de la Población Adulta en las Actividades de Aprendizaje y cuyos últimos datos corresponden a 2016⁶. Nuestro país se encuentra ligeramente por debajo de la media comunitaria, con un 32,3% de personas que participaron en algún tipo de acción de aprendizaje no formal relacionado con el trabajo. Esta cifra es superior en casi cuatro puntos porcentuales a la registrada en 2011. El crecimiento en el periodo 2011-2016 contribuye a que nos hayamos acercado a la media comunitaria, aunque sigue existiendo una brecha relevante respecto a los países del norte y del centro de la Unión Europea.

Gráfico 3 – Evolución de las personas entre 25 y 64 años que han participado en educación no formal y formación por razones vinculadas al trabajo en los 12 meses previos a la encuesta. En porcentaje. 2011-2016



Fuente: Eurostat, *Adult Education Survey*.

⁶ Para más información se puede consultar: https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176759&menu=ultiDatos&idp=1254735573113

En la tabla 2 se muestra el porcentaje de personas desempleadas que han participado en alguna actividad de aprendizaje a lo largo de la vida (*lifelong learning*). Se observa que la media de la Unión Europea a lo largo de los últimos cinco años se ha situado en torno al 10%, con una ligera tendencia creciente (se ha incrementado en un punto porcentual entre 2015 y 2020). España se sitúa ligeramente por encima de esa media, también con una ligera tendencia ascendente que supone alcanzar un 13,1% en 2020.

Tabla 2 – Evolución de los desempleados que han participado en aprendizaje a lo largo de la vida. En porcentaje. 2015-2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Suecia	44,0	42,9	45,3	47,3	46,0	40,6
Luxemburgo	22,0	20,5	22,9	29,7	27,4	24,5
Finlandia	19,1	21,2	22,2	24,7	25,9	23,2
Dinamarca	29,4	33,9	28,1	28,6	28,7	23,1
Holanda	18,3	18,1	18,2	18,6	19,5	23,0
Estonia	9,9	10,2	14,9	20,1	22,3	20,5
Irlanda	7,4	8,4	11,7	16,0	17,1	17,6
Austria	16,6	16,3	17,4	16,3	19,3	15,9
Portugal	11,3	9,6	11,8	13,2	12,9	14,5
España	11,2	11,0	11,4	12,8	12,8	13,1
Francia	14,8	14,5	14,2	14,3	14,6	11,1
Alemania	6,2	6,9	8,4	8,4	8,2	11,0
UE-27	9,3	9,4	9,9	10,5	10,7	10,5
Bélgica	9,0	8,3	10,6	12,3	11,3	9,9
Eslovenia	13,1	11,1	11,4	12,0	9,7	8,6
Letonia	5,3	8,2	6,5	6,8	7,2	7,3
Malta	6,7	9,7	10	6,1	19,2	6,2
Chipre	5,8	5,6	5,6	5,7	4,5	4,9
Lituania	1,8	3,4	3,2	2,9	3,5	4,7
Italia	5,3	5,1	5,3	5,0	5,0	4,4
Grecia	2,7	3,3	3,7	3,9	4,3	4,2
República Checa	3,8	4,9	5,3	5,1	4,3	4,1
Polonia	3,4	3,3	3,7	4,9	4,1	4,0
Croacia	2,5	3,0	1,5	1,5	2,4	2,4
Hungría	2,3	1,9	1,8	2,7	2,4	1,9
Reino Unido	14,3	13,3	12,9	13,1	12,5	-

Fuente: Eurostat, *Encuesta de Población Activa*.

Los datos de la tabla permiten ver que hay diferencias sustanciales entre países, de manera que, en general, los países nórdicos tienen cifras muy superiores a la media comunitaria. Suecia se sitúa en cifras que multiplican por cuatro esta media, alcanzando más del 40% de personas desempleadas formadas. Finlandia y Dinamarca, junto con Luxemburgo y Holanda, superan el 20%.

En el extremo opuesto se encuentran los países del Este y del Sur de Europa. Salvo Estonia, que experimenta un crecimiento importante de este indicador a partir de 2017, los países del Este que se incorporaron a la Unión Europea en 2005 presentan cifras bajas, que, en varios casos, son inferiores al 5%. En este grupo también encontramos a Italia y Grecia.

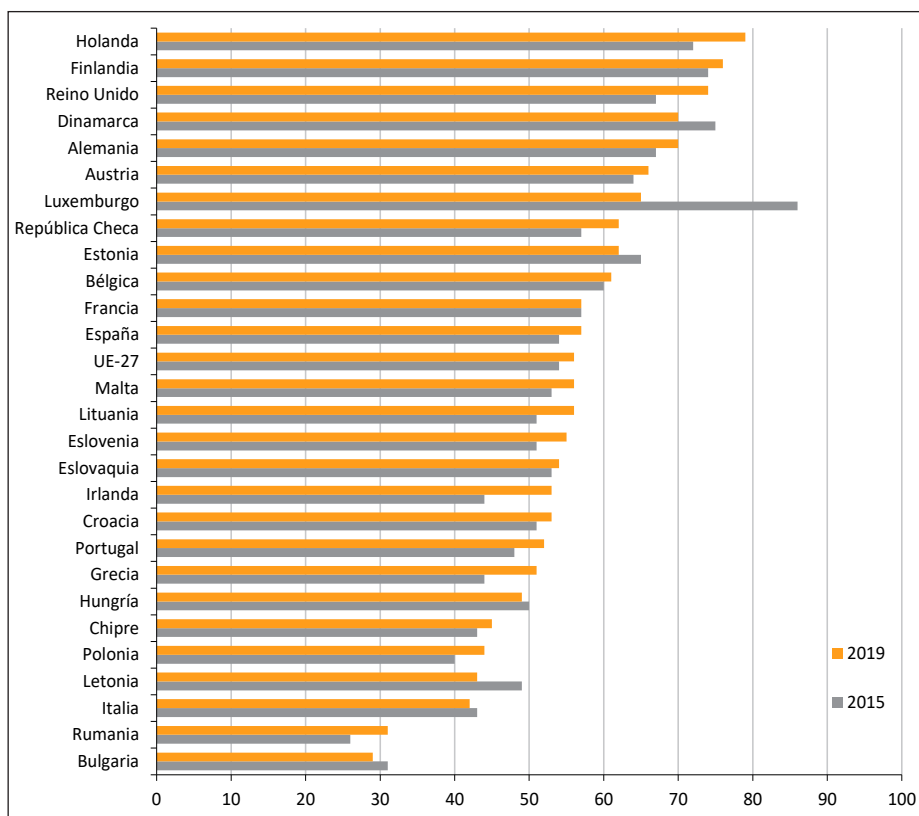
El último indicador que se presenta se corresponde con la proporción de personas que tienen, al menos, competencias digitales básicas. En el marco de transformación digital en el que nos encontramos, este tipo de competencias es especialmente importante, y no solo en el mundo del trabajo. El término “alfabetización digital” nos da idea de la relevancia de estas competencias, que en modo alguno es baladí toda vez que su ausencia puede situar a la persona en los márgenes de muchos servicios básicos, en tanto que la comunicación con empresas y Administraciones es a día de hoy casi por entero digital o telemática. Tal y como se expone en el informe de la Fundación FOESSA de 2022 (Ayala, Laparra y Rodríguez Cabrero, 2022), “la desconexión digital es el nuevo analfabetismo del siglo XXI”. En el mundo del trabajo, la adquisición de competencias básicas ya es condición necesaria, aunque no suficiente para el acceso al empleo.

Los datos del gráfico 4 nos muestran que, aunque España se sitúa ligeramente por encima de la media comunitaria, más de un 40% de la población no tiene competencias digitales básicas. Además, el incremento entre 2015 y 2019 es de solo tres puntos porcentuales. La ordenación por países nos muestra, de nuevo, que los Estados del Norte y del Centro de la Unión Europea presentan las cifras más elevadas superando, en algunos casos, el 70%. En cambio, en el otro extremo del gráfico se encuentran los países del Este y del Sur de Europa.

El análisis de datos relacionados con la formación en el marco de la Unión Europea permite ver que existe una brecha entre el norte y el centro de la región frente al sur y el este. Los indicadores son mejores, tanto en términos de empresas formadoras como de personas participantes en formación, en los primeros. En cambio, en los segundos hay un amplio margen de mejora. Respecto a España, las cifras no dejan lugar a dudas sobre el camino que debemos recorrer para dar a la formación para el empleo el lugar que merece.

Si a ellos añadiésemos la distinción por sexo, obtendríamos otro dato altamente preocupante, relacionado con la incontestable brecha de género que presenta el nivel de conocimientos digitales básicos de la población en general. Lo que, huelga decirlo, condiciona el acceso a derechos y servicios, el nivel formativo a efectos laborales y, por ende, la competitividad personal para acceder, permanecer y promocionar en el mercado de empleo.

Gráfico 4 – Evolución de las personas entre 16 y 74 años con, al menos, competencias digitales básicas. En porcentaje. 2015-2019



Fuente: Eurostat, EU Community survey on ICT usage in households and by individuals.

2. El sistema de formación profesional para el empleo

La formación para el empleo es un aspecto fundamental en las políticas activas de mercado de trabajo y aparece, sistemáticamente, en las prioridades de las políticas de empleo. Así lo reconoce el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que incluye varios componentes relacionados con la formación. El primero de ellos relacionado con la adquisición de competencias digitales (componente 19), con el objetivo de “garantizar la formación e inclusión digital de la ciudadanía y los trabajadores”⁷. Cabe destacar la formación en competencias digitales, tanto de personas desempleadas como ocupadas, como una de las prioridades.

⁷ Disponible en: <https://planderecuperacion.gob.es/plan-espanol-de-recuperacion-transformacion-y-resiliencia>.

Asimismo, el componente 20 (Plan estratégico de impulso de la Formación Profesional) tiene por objetivo el “desarrollo, reforma y modernización de la Formación Profesional, con el fin de ampliar las competencias de la población y aumentar su empleabilidad, adaptándolas a la realidad del mercado de trabajo y a las nuevas profesiones del futuro, y fomentar el reciclaje profesional y la optimización del desempeño”. En este caso, se propone la integración de la formación profesional del sistema educativo y la formación profesional para el empleo, haciendo realidad la formación a lo largo de la vida. En este componente, se desarrolla la Ley Orgánica 3/2022 de Ordenación e Integración de la Formación Profesional, cuyo objetivo es poner en marcha un nuevo modelo de formación profesional bajo los principios de formación a lo largo de la vida.

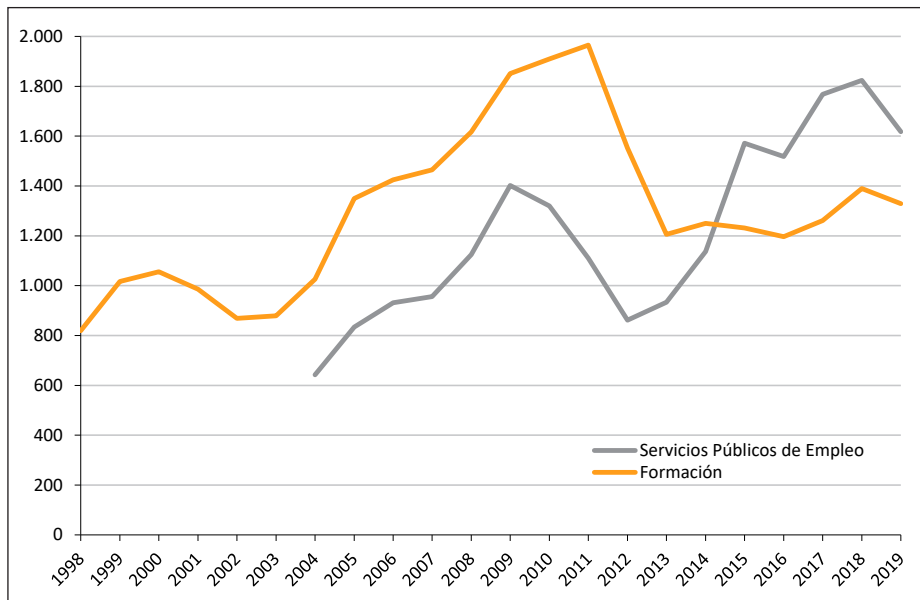
Finalmente, el componente 23 (Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente en inclusivo), incluye como objetivo el impulso a las políticas activas de empleo, para que puedan orientarse a la capacitación de los trabajadores.

Las políticas activas siempre son una de las políticas a impulsar cuando se habla de reformas en el mercado de trabajo. Sin embargo, no parece que hayan conseguido encontrar el lugar que por derecho les corresponde para ser consideradas prioritarias. De hecho, su gasto se encuentra en niveles inferiores a la media comunitaria, habiendo sido una de las acciones sometidas a mayor recorte a raíz de la crisis de 2008, precisamente cuando el reciclaje y la formación de la población desempleada se antojaba una prioridad irrenunciable (Cueto y Suárez, 2015). No en vano, ante la pérdida de volumen de empleo que conllevó la señalada crisis, sobre todo en el sector de la construcción, la formación de los colectivos con mayores dificultades de empleabilidad debería haber sido un objetivo prioritario, aunque la realidad nos situase en las antípodas de este propósito.

El gráfico 5 muestra el gasto en formación y en servicios públicos de empleo en España desde 1998. Desde principios del siglo XXI, el esfuerzo realizado en acciones formativas aumenta de forma muy relevante, aunque sigue siendo inferior a la media comunitaria⁸. Sin embargo, con la llegada de la crisis, ese esfuerzo se detiene. En primer lugar, comienza a descender el gasto dedicado a los servicios públicos de empleo, que baja en más de 500 millones entre 2009 y 2012; y, en segundo lugar, disminuye el gasto en formación, cayendo en más de 700 millones entre 2011 y 2013.

⁸ Véase la tabla A.1 en el Anexo.

Gráfico 5 – Evolución del gasto en formación y Servicios Públicos de Empleo. En millones de euros. 1998-2019



Fuente: Comisión Europea, *Labour market policies (LMP) database*.

En este punto, es necesario indicar la falta de evaluaciones sobre la eficacia de la formación. Existen estudios al respecto, aunque la evaluación en España dista de ser una actividad sistemática que se realice habitualmente por parte de los centros gestores o de los servicios públicos de empleo. En Malo y Cueto (2015) se lleva a cabo una meta-evaluación de los análisis de impacto realizados sobre políticas activas en España, concluyendo que la formación, en general, tiene efectos positivos, aunque de pequeña magnitud. En todo caso, es necesario mejorar la integración de los datos disponibles sobre este tipo de programas, de forma que sea posible saber qué tipo de programas tienen resultados positivos, para qué colectivos y bajo qué circunstancias son más favorables, por ejemplo. Así, en la evaluación realizada por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal no se pudo llevar a cabo un análisis de los efectos de la formación debido a la insuficiencia de los datos (AIREF, 2019).

En diciembre de 2021 se publicó la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024⁹, en la que la formación para el empleo constituye uno de los ejes vinculados a sus objetivos estructurales. Dichos objetivos estructurales son los que siguen:

⁹ Real Decreto 1069/2021 (BOE de 7 de diciembre de 2021).

1. Ajustar 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.
2. Mejorar la información, seguimiento y evaluación de la oferta formativa y el conocimiento de las necesidades de capacidades en los diferentes sectores económicos y territorios.
3. 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.
4. Promover la formación vinculada a contratación y obtención de experiencia laboral.
5. Impulsar la formación en las empresas.
6. Ofrecer a los demandantes formación ajustada a sus itinerarios personales.

En dicha Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo se incluye como necesaria la reforma de la normativa de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral, con el objetivo de flexibilizar los procesos de gestión y la incorporación de nuevos instrumentos jurídicos y de la dimensión digital en la formación.

El sistema español de formación profesional necesita desde hace décadas un cambio sustancial que garantice su eficacia y efectividad como instrumento educativo para la reintegración laboral. Con ese propósito se ha elaborado la Ley Orgánica 3/2022 de Ordenación e Integración de la Formación Profesional, cuyo objetivo es la “constitución y ordenación de un sistema de formación profesional al servicio de un régimen de formación y acompañamiento profesionales que sea capaz de responder con flexibilidad a los intereses, las expectativas y las aspiraciones de cualificación profesional de las personas a lo largo de su vida”.

Ahora bien, hasta su promulgación la formación profesional en España encontraba su base normativa en la Ley Orgánica 5/2002 de las Cualificaciones y la Formación Profesional, que a su vez constituía un método de formación profesional ligado al Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales, dividido en dos sistemas: la *formación profesional del sistema educativo o formación reglada*, con sus correspondientes ciclos formativos, y la *formación profesional para el empleo*, que incluye lo que tradicionalmente se conoce como formación ocupacional y lo que se había venido denominando formación continua, a través de los certificados de profesionalidad. Esta norma, obviamente, ha sido derogada por la nueva LO 3/2022 (disposición derogatoria única).

La formación para el empleo, por su parte, se regulaba en la Ley 30/2015, por la que se regía el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral, ahora también derogada en aquellos aspectos que se opongan a lo regulado en la LO 3/2022, con previsión de que el Gobierno modifique las disposiciones de la Ley 30/2015 que se vean afectadas por esa derogación. Esta norma respondía a un doble propósito de acciones para la inserción y reinserción laboral de la población trabajadora (formación ocupacional) y de acciones para la adquisición y actualización permanente de las competencias profesionales que permitiesen desarrollar mejor la actividad laboral en los mismos o distintos trabajos, pero dentro del contrato laboral vigente (formación continua).

El esquema básico expuesto persiste en la nueva Ley Orgánica, que continúa distinguiendo entre la formación en aprendizaje o educación formal –proceso de formación estructurado conducente a una titulación, acreditación o certificación oficial– y el aprendizaje o educación no formal –proceso de formación estructurado que no conduce a una titulación, acreditación o certificación oficial–. Pero, ahora, procura mantener la continuidad de la formación a lo largo de la vida del sujeto, poniendo el foco en su persona para garantizar la coherencia y continuidad entre la formación inicial y la continua durante toda la trayectoria vital. Así, la formación inicial se entiende como el itinerario de formación realizada, dentro del sistema educativo, desde el inicio de la escolarización hasta la finalización de la permanencia en el mismo, para la incorporación al mundo laboral. Esta denominación no está asociada al tipo de oferta de formación, sino al momento en el itinerario formativo de cada persona, durante la formación inicial y previa a la incorporación a la vida laboral activa. Por su parte, la formación continua se considera cualquier tipo de formación realizada después de la formación inicial y de la incorporación a la vida activa, dentro o fuera del sistema educativo. Esta formación tiene como objetivo permitir a la persona adquirir, ampliar o actualizar sus conocimientos o competencias de cara a una adaptación, promoción profesional o reconversión de su itinerario de desarrollo personal o profesional. Por ello, no se asocia ahora al tipo de oferta de formación, sino al proceso de aprendizaje en el itinerario formativo de cada persona, que ha de ocupar toda su vida laboral activa. En el marco que se ha expuesto previamente, en el que se ha incidido en los cambios rápidos que están afectado al mercado de trabajo, la posibilidad de formarse a lo largo de la vida, además de una opción, probablemente será, ya es, una necesidad.

En síntesis, el nuevo planteamiento normativo se enfoca al diseño de un itinerario formativo específico de cada persona, adaptado a sus necesidades y permanente, que dure todo el tiempo necesario, que se adapte y readapte a las sucesivas necesidades de formación del sujeto para garantizar su incorporación, reincorporación y permanencia en el mercado laboral, de forma eficaz y efectiva. Por tanto, el nuevo sistema pretende finiquitar el

modelo precedente de tratamiento distinto, segregado y no coordinado de una formación profesional educativa y una para el empleo, y sustituirlo por un sistema único flexible y accesible, en el que desde la perspectiva de la persona se facilite la conexión entre la formación inicial y la continua a lo largo de toda la vida activa. Dicho de otro modo, en el que el eje de intervención sea la persona y no las medidas formativas en sí mismas consideradas.

2.1. Formación para el empleo en España

En este apartado se analiza la formación para el empleo, a partir de los datos de empresas y personas formadas que ofrecen la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo (FUNDAE) y el Ministerio de Empleo y Economía Social.

Aunque se han producido cambios en la regulación, el esquema básico ha continuado siendo el mismo durante la última década. Así, podemos hablar de 3 tipos básicos de formación: formación de demanda, formación de oferta y formación en alternancia.

La formación de demanda consiste en acciones formativas de las empresas y permisos individuales de formación. Son las empresas quienes tienen la iniciativa para organizar la formación y se financia mediante un sistema de bonificación de las cuotas a la Seguridad Social que pagan trabajadores y empresas. El objetivo de esta formación es ayudar a las empresas a incrementar su competitividad y productividad, financiando las acciones parcial o totalmente con fondos públicos, con el fin de responder a las necesidades específicas de formación planteadas por las empresas y sus trabajadores.

La formación de oferta consiste en acciones formativas promovidas por las Administraciones Públicas, los agentes sociales o entidades sociales y privadas colaboradoras, y que son subvencionadas por los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas. Incluyen los planes de formación dirigidos prioritariamente a personas trabajadoras ocupadas y las acciones formativas dirigidas prioritariamente a personas desempleadas con el fin de ofrecerles una formación que les capacite para el desempeño cualificado de las profesiones y el acceso al empleo.

En cuanto a la formación en alternancia, se trata de acciones formativas de los contratos de formación y los programas públicos de formación y ocupación en los que las personas trabajadoras pueden compartir actividades formativas y práctica profesional en el puesto de trabajo. Son básicamente las Escuelas Taller, Casas de Oficios y Talleres de Ocupación. Aunque queda por ver, exactamente, cuál es el régimen jurídico de estos instrumentos tras la profunda reforma laboral de 2021.

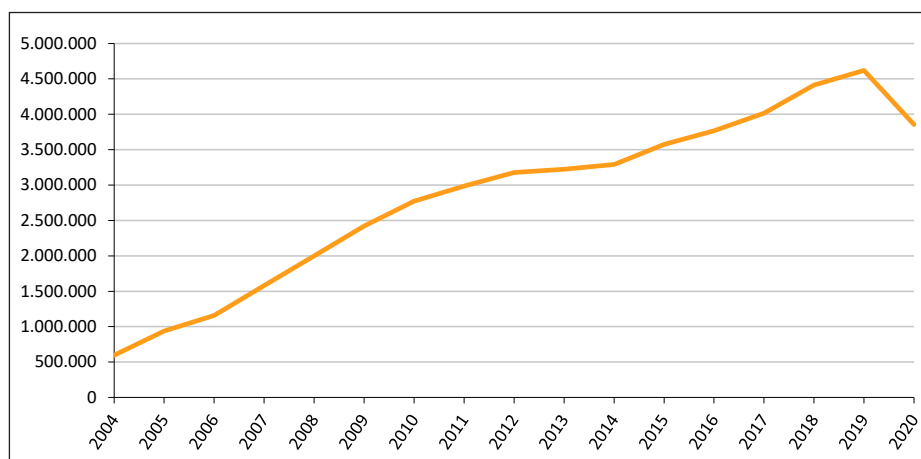
Formación de demanda

En este apartado se lleva a cabo un análisis de la formación realizada por las empresas para sus plantillas o formación de demanda. La formación en las empresas se financia a través de bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social y debe estar dirigida a satisfacer las necesidades de formación de su personal, así como estar relacionada con la actividad empresarial, pudiendo ser genérica o específica (es decir, aplicable directamente al puesto de trabajo).

De acuerdo con la Ley 30/2015, estas acciones formativas pueden tener una duración mínima de dos horas y pueden impartirse de forma presencial, mediante teleformación o en formato mixto (por el momento sin modificar). Por otra parte, puede estar organizada y gestionada por la propia empresa o encomendarla a una entidad externa.

En el gráfico 6 se muestra el número de personas formadas mediante este tipo de acciones formativas. Se puede observar la tendencia creciente durante el periodo considerado, de forma que, en 2019, se alcanza un máximo de 4,6 millones de personas. En 2020, se produce un descenso como consecuencia de las restricciones a la actividad que se tomaron durante varios meses debido a la COVID-19. No obstante, resulta reseñable que, a pesar de las circunstancias, recibieron formación 3,8 millones de personas. Una de las razones es el incremento del número de acciones de teleformación. Este tipo de formación ya tenía una tendencia ascendente en los últimos años, pero ha pasado de suponer un 22,8% en 2019 a un 46,4% en 2020.

Gráfico 6 – Evolución de las personas formadas en la empresa mediante formación bonificada. 2004-2020

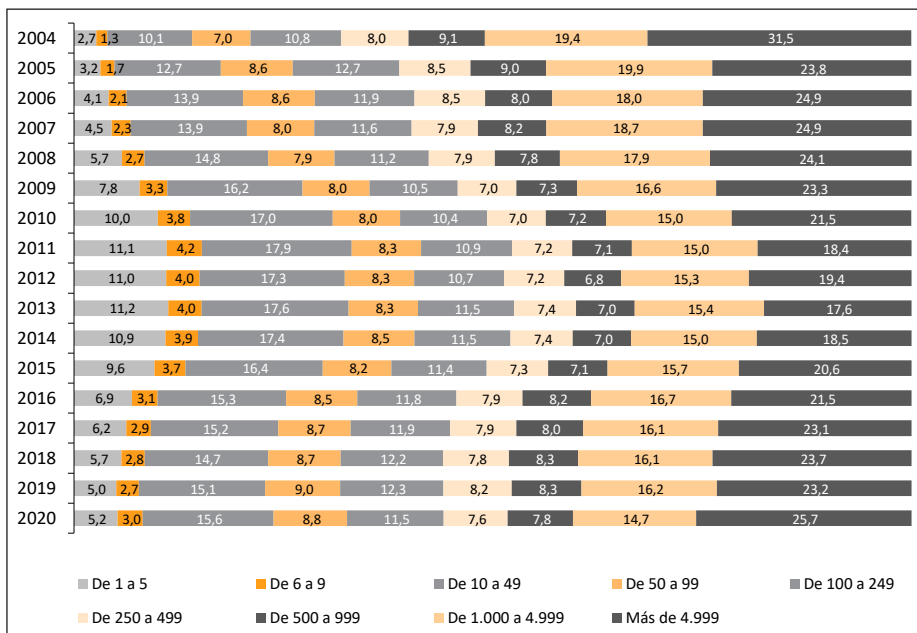


Fuente: FUNDAE.

En el apartado previo, ya se ha indicado que el tamaño de las empresas puede ser determinante a la hora de ofrecer formación. Tal y como se señaló, la proporción de empresas formadoras es mayor entre las empresas grandes, lo que hace que su personal tenga mayor probabilidad de formarse que quienes prestan servicios en empresas pequeñas. Por ello, en el gráfico 7 se refleja el porcentaje de personas formadas en función del tamaño de la empresa. Conforme a lo que se puede esperar, se observa que la mayor parte de los participantes en formación trabajan en empresas grandes. En 2020, una cuarta parte de las personas formadas trabajan en empresas de 5.000 o más trabajadores. Si añadimos los correspondientes a empresas de entre 1.000 y 5.000 personas, se supera el 40% del total. En cambio, las personas formadas en empresas de menos de 10 trabajadores no llegan al 10% del total.

Por otra parte, el gráfico también permite apreciar el mayor peso de las personas participantes en empresas pequeñas durante la crisis económica que durante la recuperación. Así, entre 2011 y 2014, llegaron a suponer en torno al 15% del total.

Gráfico 7 – Evolución de las personas formadas en la empresa mediante formación bonificada según el tamaño de la empresa. En porcentaje. 2004-2020

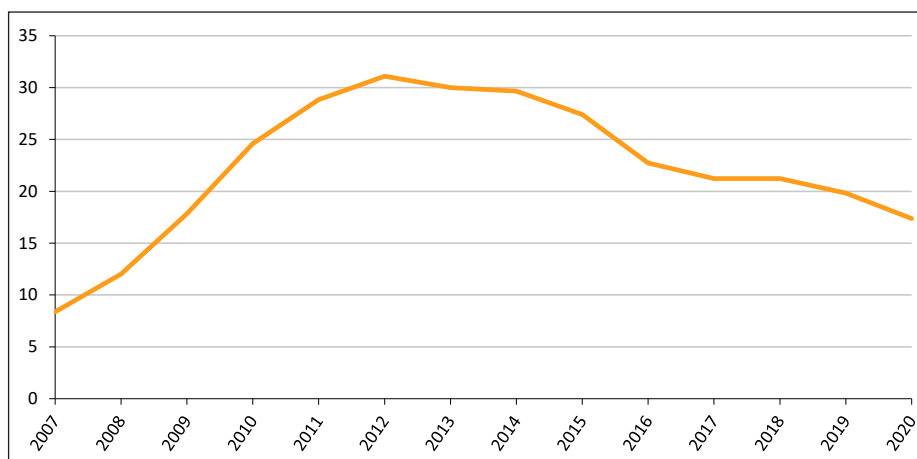


Fuente: FUNDAE.

El mayor peso de los/as trabajadores/as en empresas grandes se debe a dos razones. Por una parte, el número de personas trabajadoras en empresas grandes es superior al propio de empresas pequeñas, lo que supone que representen, en general, un mayor porcentaje del total. Pero, además, el porcentaje de empresas formadoras está directamente relacionado con el tamaño, tal y como se puede observar a continuación.

La tasa de cobertura se define como la proporción de empresas formadoras sobre empresas inscritas en la Seguridad Social y se muestra en el gráfico 8. La evolución de la tasa global muestra una tendencia creciente entre 2007 y 2012, año en el que se alcanza un máximo del 31,1%. Debemos tener en cuenta que esta evolución positiva puede deberse tanto al aumento del número de empresas formadoras como a la reducción del número total de empresas. En un entorno de crisis, como el correspondiente al periodo 2008-2012, se produjo una importante destrucción de empresas, lo que contribuye a que el indicador aumente¹⁰. No obstante, los datos de FUNDAE también indican un aumento del número de empresas formadoras, que pasaron de 380.548 en 2010 a un máximo de 478.621 en 2013, lo que supone un incremento del 27%.

Gráfico 8 – Evolución de la tasa de cobertura. 2007-2020



Se define la tasa de cobertura como la proporción de empresas formadoras sobre empresas inscritas en la Seguridad Social.

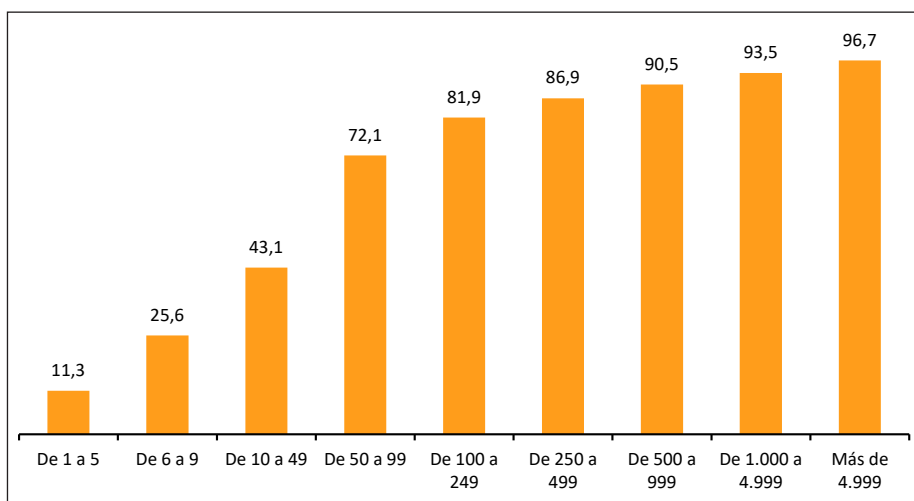
Fuente: Ministerio de Trabajo y Economía Social, *Anuario de Estadísticas Laborales*.

¹⁰ Según los datos del *Anuario de Estadísticas Laborales* del Ministerio de Trabajo y Economía Social, en 2012 había 2.771.967 empresas inscritas en la Seguridad Social, 208.000 menos que en 2009.

Desde dicho año, se observa una tendencia descendente hasta situarse en el 17,4% en 2020. En este caso, también debemos considerar que el proceso de creación de empresas como consecuencia de la recuperación contribuye a que el indicador se reduzca. No obstante, también se ha producido una reducción del número de empresas formadoras en términos absolutos, que en 2020 no llega a 300.000 (299.727). Se puede interpretar la trayectoria de este indicador como una muestra de la importancia que otorgan las empresas a la formación según la coyuntura económica, de manera que parecen darle más relevancia durante las crisis. Es cierto que, en esos momentos, es más probable la disponibilidad de tiempo para formarse y urgente la toma de medidas que permitan enfrentar los riesgos asociados a una coyuntura económica desfavorable. Sin embargo, resulta preocupante que durante las épocas de expansión no se apoye la puesta en marcha de acciones formativas que podrían contribuir a prevenir y reducir los efectos negativos de futuras crisis.

Algunos autores vinculan la menor presencia de pequeñas empresas en la formación a partir de 2015 con la reforma que tuvo lugar en ese año. De acuerdo con Lope (2018), los cambios en la organización de la formación y en los costes de formación que podían financiarse, la supresión de la formación a distancia convencional y la reducción de la duración mínima de las acciones formativas hasta las 2 horas condujo a una menor presencia de microempresas en la formación y a una menor duración media de las acciones.

Gráfico 9 – Tasa de cobertura según el tamaño de la empresa. 2020



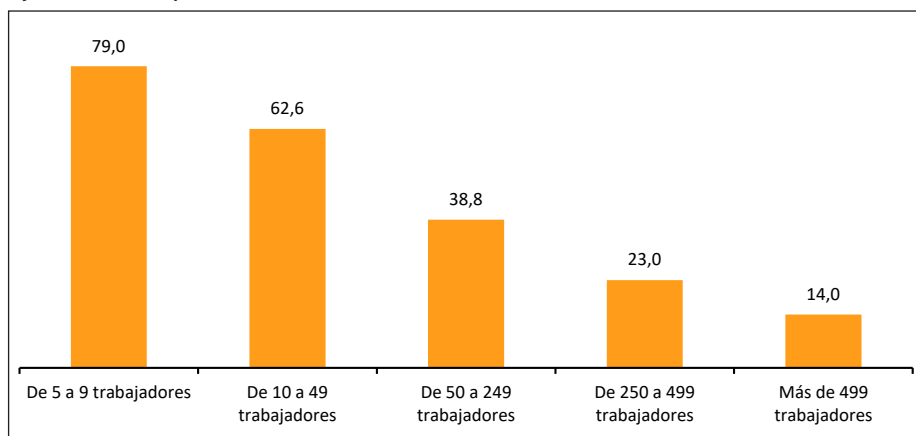
Fuente: Ministerio de Trabajo y Economía Social, *Anuario de Estadísticas Laborales*.

Como se indicaba previamente, la proporción de empresas formadoras está directamente relacionada con su tamaño, tal y como se refleja en el gráfico 9. La tasa de cobertura asciende conforme el tamaño de la empresa es mayor. Así, en el caso de las empresas de más de 100 trabajadores, más del 90% son empresas formadoras. Aquellas con un tamaño de entre 50 y 99 personas tienen una tasa de cobertura en torno al 70%. Se produce un salto para las empresas con menos de 50 trabajadores, tramo en el que son formadoras menos de la mitad de ellas. Para aquellas con entre 6 y 9 trabajadores, la tasa de cobertura se sitúa por debajo del 30% en el último año considerado y solo en torno al 10% para las empresas con menos de 6 personas trabajadoras.

Teniendo en cuenta la estructura empresarial de España, en la que predominan las pequeñas empresas¹¹, es necesario apoyar la formación de la población ocupada por otras vías. Por ello, la formación de oferta, que ofrecen los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas, tiene un papel clave.

Además, es necesario incidir en que el apoyo no es únicamente necesario en la realización de formación, sino también en la detección de necesidades formativas. Quizá uno de los datos que más puede sorprender en la Encuesta Anual Laboral es el elevado porcentaje de empresas que no detectan necesidades formativas en su personal, que, en 2020, ascendió a un 69,2%. Teniendo en cuenta el contexto en el que nos encontramos, con los retos de transición digital y verde a los que estamos haciendo frente, esta cifra resulta preocupante.

Gráfico 10 – Empresas que no detectaron necesidades formativas de su personal según tamaño. En porcentaje del total de empresas de cada intervalo. 2020



Fuente: Ministerio de Trabajo y Economía Social, *Encuesta Anual Laboral*.

¹¹ De acuerdo con los datos del Directorio Central de Empresas, más del 90% de las empresas con asalariados tienen menos de 10 trabajadores/as.

Como cabe esperar, la proporción de empresas que no detectan necesidades formativas es menor conforme aumenta su tamaño (gráfico 10). Así, llega casi al 80% en el caso de las que tienen entre 5 y 9 personas trabajadoras, disminuyendo de forma relevante en las más grandes. De todas formas, aun en las que tienen plantillas de entre 250 y 499 personas, un 23% no ha detectado necesidades formativas; y entre las de 500 o más, un 14% se encuentra en esta situación.

Formación de oferta

La formación de oferta, ya sea para personas desempleadas u ocupadas, está organizada por el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) o los Servicios Públicos de Empleo de las comunidades autónomas, en el marco de las políticas activas de mercado de trabajo. Se diferencia en dos grandes tipos en función del colectivo destinatario: personas ocupadas o personas desempleadas.

La formación dirigida a personas prioritariamente ocupadas supone la firma de convenios de colaboración para la realización de distintos tipos de planes de formación:

- Intersectoriales, para la adquisición de competencias transversales a varios sectores económicos.
- Sectoriales, dirigidos a trabajadores de un sector productivo concreto y al reciclaje y recualificación de trabajadores procedentes de otro sector en situación de crisis.
- Planes compuestos por acciones formativas vinculadas a la obtención de certificados de profesionalidad, que pueden corresponderse con módulos formativos o certificados de profesionalidad completos.

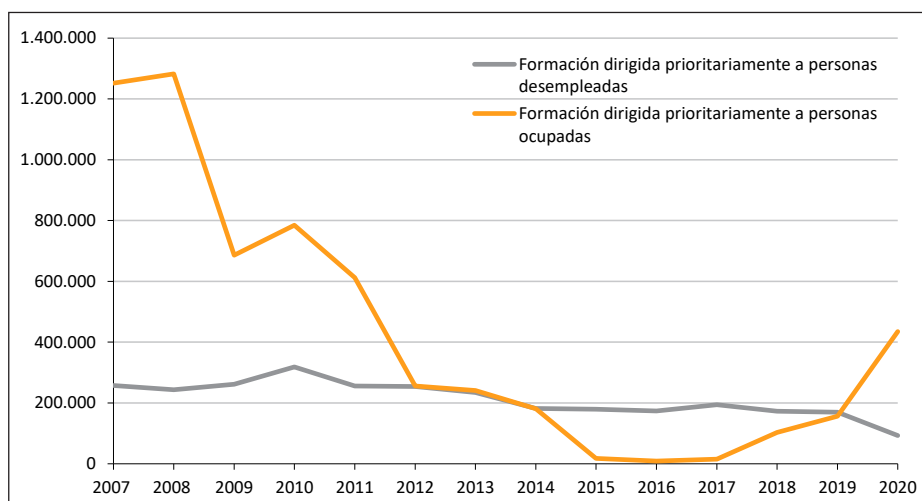
El objetivo de esta formación es complementar las necesidades no cubiertas por la formación programada por las empresas para sus plantillas, lo que resulta especialmente importante en las pequeñas empresas, donde el porcentaje de empresas formadoras es bajo.

Respecto a las acciones formativas dirigidas a personas prioritariamente desempleadas, pueden realizarse a nivel estatal o autonómico. El Servicio Público de Empleo Estatal junto con la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo desarrollan las funciones de programación, gestión y control de la formación profesional para el empleo de competencia estatal. En el ámbito autonómico, son los Servicios Públicos de Empleo autonómicos quienes realizan la misma función. El objetivo de estas acciones formativas es anticipar la formación al nuevo modelo productivo, apostando por los sectores más innovadores y por las ocupaciones y los sectores con mejores perspectivas de empleo. En general, suele incidirse en la necesidad de

priorizar las personas desempleadas de bajo nivel de cualificación, aunque, como veremos, las cifras no indican que se consiga este objetivo.

En el gráfico 11 se muestra el número de personas formadas en este tipo de acciones formativas. Se observan dos tendencias muy claras: mientras que el número de personas ocupadas formadas cayó entre los años 2008 y 2016, la reducción no ha sido tan drástica en el caso de las personas desempleadas.

Gráfico 11 – Evolución de la formación de oferta. Número de personas formadas. 2007-2020



Fuente: Ministerio de Trabajo y Economía Social, *Anuario de Estadísticas Laborales*.

Respecto a las personas ocupadas, debemos tener en cuenta los datos del apartado previo, en el que se observaba el incremento en el número de personas formadas en empresas. Por tanto, parece que esta parte de la formación de oferta se ha reducido en favor de la formación de demanda.

Destaca el escaso número de participantes en formación para personas ocupadas en los años 2015 a 2017. En este sentido, hay que señalar que la publicación en 2015 de la Ley 30/2015 cambiaba por completo el sistema de adjudicación de las acciones formativas. Se abría plenamente a la competencia competitiva, eliminando la reserva para sindicatos y patronal de una parte de la oferta formativa. El objetivo era dotar al sistema de mayor transparencia para evitar los casos de fraude que, desafortunadamente, habían aparecido en años anteriores. La primera convocatoria con el nuevo sistema se resolvió en 2017, lo que motivó que, durante dos años, no hubiera ningún tipo de acción para personas empleadas en este tipo de acciones.

El sistema ponía el acento en los medios proveedores de formación en lugar de en la persona a formar y, aunque en los años siguientes, se recuperaba el número de sujetos trabajadores formados, no parece que el cambio normativo haya tenido efecto en términos de mejora de la participación en formación de las personas trabajadoras ocupadas. Sin duda, el número de personas formadas ha aumentado, aunque sigue en niveles inferiores a los del periodo previo a la crisis de 2008.

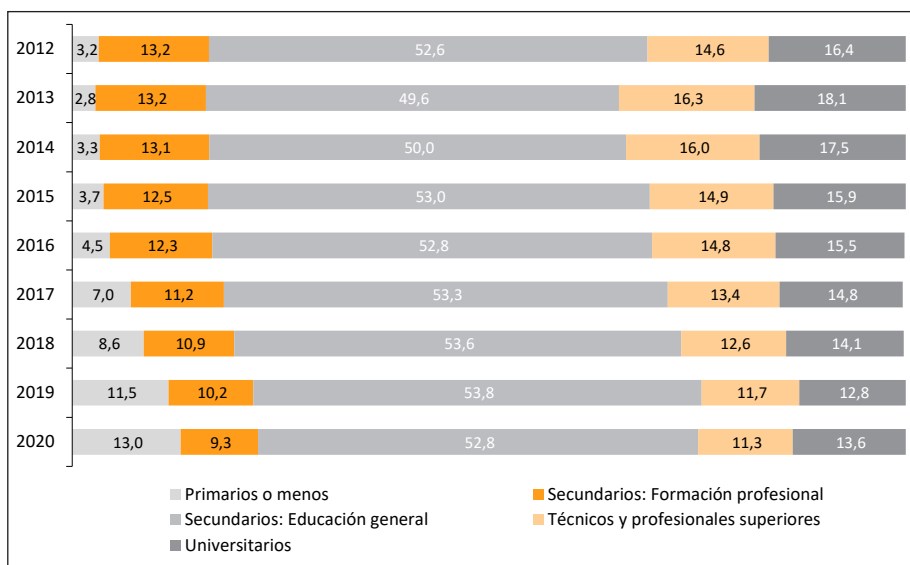
Respecto al número de personas desempleadas formadas, la tendencia también ha sido decreciente a lo largo del tiempo, de forma que si antes de 2013 el número superaba las 200.000 personas, después de esa fecha se reduce, sin que vuelva a superar esa cifra. La mejora de la situación económica, sin duda, reduce el número de personas que potencialmente se puede formar, pero, aun así, es una cifra baja teniendo en cuenta la tasa de desempleo en la economía española.

Como se ha indicado, además de llegar a un porcentaje amplio de personas desempleadas, la formación debería llegar a aquellas personas que necesitan mejorar o reciclar su nivel de cualificación. Por esta razón, la selección de quienes participan debería ser un tema central en la política formativa. Sin embargo, habitualmente participar en acciones formativas es voluntario, es decir, es la persona desempleada quien decide si participa o no, lo que tiene efectos sobre el perfil del/de la trabajador/a que se forma. A pesar del bajo nivel educativo de la mayor parte de las personas paradas en España, quienes se forman tienen principalmente un nivel educativo medio-alto (Cueto y Suárez, 2011).

En el gráfico 12 se muestra la distribución de la población que participa en formación dirigida a desempleados/as en función del nivel de estudios. Predominan quienes tienen estudios secundarios, lo que resulta coherente, puesto que la mayor parte de las personas desempleadas tienen este nivel educativo. Sin embargo, esta distribución no refleja la composición de quienes demandan empleo. Por ejemplo, en 2020 las personas paradas registradas en las oficinas de empleo con estudios post-secundarios (técnicos, profesionales superiores y universitarios) representaban un 15% del total. En cambio, en el gráfico, se puede observar que suponen casi una cuarta parte del total. De la misma forma, las personas paradas registradas con estudios primarios o menos en 2020 suponían un 24% del total mientras que únicamente son un 13% de quienes se forman.

En definitiva, la probabilidad de participar en formación aumenta con el nivel educativo, aunque la necesidad de formación se relaciona de forma inversa. El asesoramiento y la orientación laboral es clave en los grupos de sujetos desempleados con menor nivel educativo, con el fin de que dicha orientación contribuya a una estrategia de formación que ayude al aumento de la empleabilidad.

Gráfico 12 – Evolución de las personas formadas en la empresa mediante formación bonificada según el tamaño de la empresa. En porcentaje. 2004-2020



Fuente: Ministerio de Trabajo y Economía Social, *Anuario de Estadísticas Laborales*.

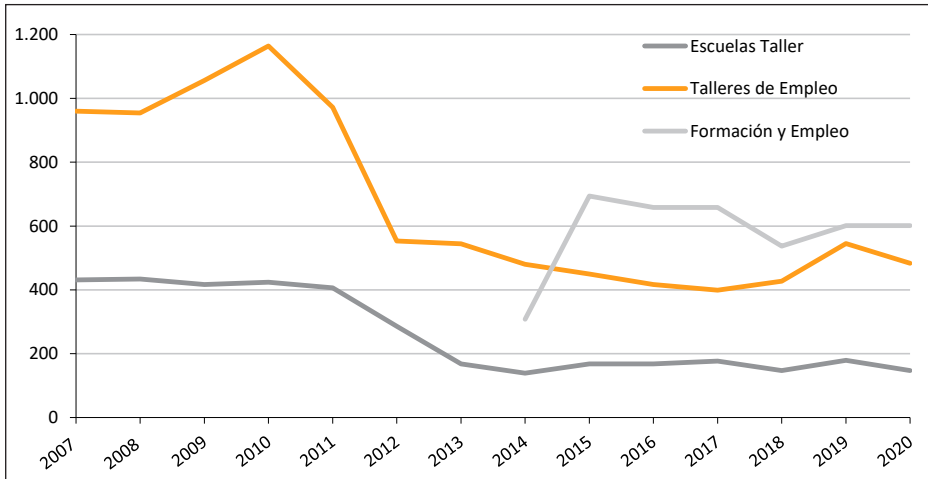
Programas públicos de empleo-formación

La tercera modalidad de formación para el empleo corresponde a las Escuelas Taller y las Casas de Oficios. Se trata de programas públicos de empleo-formación, cuyo objetivo es la inserción laboral de personas desempleadas menores de 25 años. La formación se realiza en alternancia con la práctica profesional y en ocupaciones muy específicas: relacionadas con la recuperación o promoción del patrimonio artístico, histórico, cultural o natural, con la rehabilitación de entornos urbanos, la recuperación del medio ambiente o la mejora de las condiciones de vida de las ciudades.

En cuanto a los Talleres de Empleo, se trata de programas que combinan acciones de formación y empleo y van dirigidos a personas desempleadas mayores de 25 años y que, además, tienen dificultades específicas para la inserción laboral: parados de larga duración, trabajadores mayores de 45 años, mujeres, personas discapacitadas. Estos programas se desarrollan en áreas de empleo de interés general o social.

Aunque el número de participantes no es elevado (gráfico 13), son relevantes dado su público objetivo, formado por personas con dificultades específicas en términos de empleabilidad.

Gráfico 13 – Evolución de los participantes en programas de empleo-formación. 2007-2020



Fuente: Ministerio de Trabajo y Economía Social, *Anuario de Estadísticas Laborales*.

3. Instrumentos legales para la integración laboral de las personas trabajadoras mediante la formación

Desde hace varias décadas, la contratación formativa se ha utilizado como instrumento para favorecer la participación en el mercado de trabajo de las personas jóvenes. Hasta la actual reforma de 2021 (Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre), existían dos tipos principales de contratos formativos en España: el contrato en prácticas y el contrato en formación. Este apartado se dedica, en primer lugar, a analizar cómo ha sido el uso de estas dos modalidades de contratación y, en segundo lugar, a explicar los cambios de la reforma de 2021.

3.1. La contratación formativa hasta 2021

Como hemos señalado, hasta 2021 la contratación formativa tenía dos modalidades: el contrato en prácticas y el contrato de formación y aprendizaje –la tercera modalidad, el contrato de formación dual universitaria, prácticamente murió imberbe, pues se incorporó mediante la Ley 11/2020, pero no llegó a dotarse de contenido reglamentario que hiciese viable su uso–. La primera modalidad contractual estaba diseñada para jóvenes con algún título de Formación Profesional de Grado Medio o Superior o titulación universitaria, mientras que la segunda se dirigía a jóvenes con un nivel de estudios primarios (ESO) o inferior. En el caso de la modalidad de formación y aprendizaje, se pretende que el contrato sea una vía para

adquirir formación a través de la obtención de un certificado de profesionalidad o un título de Formación Profesional; mientras que, en el caso de la modalidad en prácticas, el contrato se ve como una oportunidad para que la persona joven obtenga una experiencia profesional adecuada a su nivel de estudios.

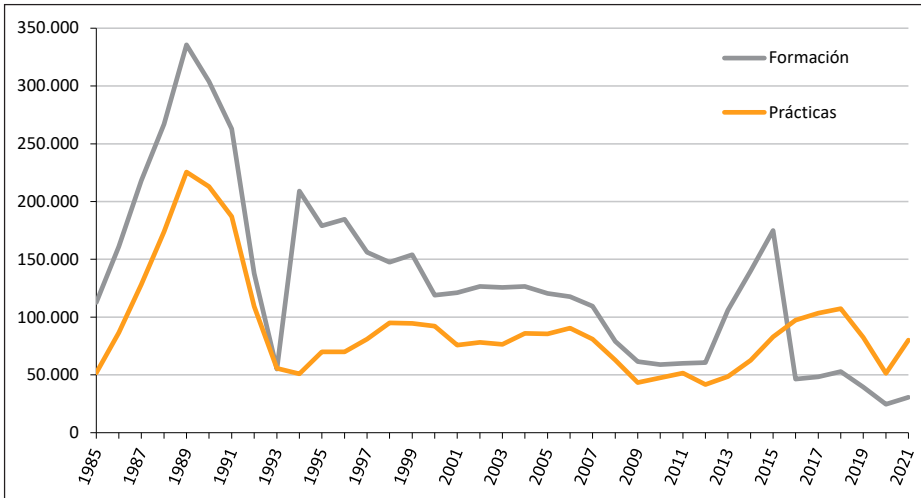
Por tanto, en el caso del contrato en formación, el componente formativo de esta modalidad contractual se configura como una forma de que las personas jóvenes mejoren su capital humano y, de esta manera, su empleabilidad. A la vez, los menores costes laborales asociados a este tipo de contratación también constituyen un atractivo para las empresas, que pueden capacitar a estas personas en las tareas propias de su actividad.

A lo largo de estas décadas, el contrato de formación y aprendizaje ha sufrido constantes idas y venidas, en las que el componente formativo y la lógica de la inserción laboral han ido ganando o perdiendo terreno, según la coyuntura del mercado laboral de cada momento. Así, a mayor desempleo más relevancia de la vertiente de inserción laboral (y, por tanto, formulación de condiciones laborales más atractivas para la empresa) y a menores tasas de desempleo juvenil mayor protagonismo de la faceta formativa del contrato. Esta realidad puede testarse incluso con los sucesivos y recurrentes cambios de denominación del propio contrato (de aprendizaje, de formación, de ambos).

Ahora bien, ninguna de las reformas ha conseguido mejorar sustancialmente el éxito de esta fórmula contractual, que sigue teniendo un uso porcentualmente irrisorio (Gómez-Millán, 2013).

En el gráfico 14 se muestra la evolución del uso de las modalidades de contratación formativa. Entre 1985 y 1989, se observa un incremento muy fuerte, tanto del número de contratos de formación firmados como de la contratación en prácticas, llegando a más de 335.000 y 225.000 contratos, respectivamente. Esas cifras marcan un máximo que no se vuelve a registrar desde entonces. De hecho, se producen caídas muy intensas que son difíciles de explicar si no es porque su empleo no acaba de resultar atractivo para las empresas, ni siquiera cuando se rebajan sustancialmente sus costes salariales y de Seguridad Social. En todo caso, la trayectoria desde la última década del siglo pasado muestra que este tipo de contratación no ha logrado tener el uso que se podía esperar de ella y quedará por ver en adelante si la trascendente reforma a la que se han sometido ahora, que incluye más exigencias legales para las empresas, contribuirá o no a mejorar su uso.

Gráfico 14 – Evolución de la contratación formativa. 1985-2021



Fuente: Ministerio de Trabajo y Economía Social.

Pero veámoslo con datos concretos. Si focalizamos el análisis en el contrato de formación y aprendizaje, tras la abrupta caída entre 1991 y 1993 parece haber una recuperación que se relaciona con la reforma de 1994¹², en la que el componente formativo se reduce sustancialmente, priorizando el objetivo de la inserción laboral. Según Gil Plana (2014), la pérdida de peso de la finalidad formativa se hace patente, llegando a cuestionarse si el contrato de formación sigue manteniendo su finalidad formativa ante la prevalencia de aspectos que están desconectados de cualquier intencionalidad formativa, y que responden exclusivamente a una lógica de inserción laboral.

Posteriormente, con la Ley 63/1997¹³, hay un “aparente” retorno de la actividad formativa, que vuelve a poner en esencia la finalidad formativa del contrato, aunque sin olvidar la de inserción laboral. Esta reorientación de la finalidad formativa se mantiene con las leyes 12/2001¹⁴, 45/2002¹⁵ y 43/2006¹⁶ (Gil Plana, 2014). Sin embargo, a pesar de estas reformas, el contrato formativo sigue teniendo poco uso y su tendencia es claramente descendente, alcanzado una cifra en torno a los 107.000 contratos en 2007.

¹² Ley 10/1994, de 19 de mayo, sobre medidas urgentes de fomento de la ocupación.

¹³ Ley 63/1997, de 26 de diciembre, de medidas urgentes para la mejora del mercado de trabajo y el fomento de la contratación indefinida.

¹⁴ Ley 12/2001, de 9 de julio, de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad.

¹⁵ Ley 45/2002, de 12 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad.

¹⁶ Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo.

La crisis de 2008 agudiza la tendencia decreciente, llegando a un mínimo de poco más de 60.000 contratos en 2012. La caída en la contratación es generalizada ante una coyuntura económica desfavorable que causó una enorme destrucción de empleo. En ese contexto, la elevada tasa de paro¹⁷ se convierte en uno de los mayores problemas para la sociedad española, siendo la juventud y las personas con baja cualificación dos de los colectivos más afectados.

Ante esta situación, se producen tres reformas laborales en los años 2010¹⁸, 2011¹⁹ y 2012²⁰, que afectan, entre otras muchas cuestiones, a los contratos formativos. Se modifican los límites de edad para su firma y la duración del contrato y se aplican condiciones económicas más favorables para las empresas a la hora de utilizar esta modalidad contractual, lo que se refleja en los incentivos a la contratación, que, en 2011, se incrementan notablemente gracias a las bonificaciones por conversión a indefinido; y en la caída de la retribución de las personas jóvenes, ya que, también en dicho año, su salario pasa a prorratearse conforme al tiempo de trabajo efectivo.

Otro aspecto a destacar es la desaparición de determinados límites legales que velaban por una correcta utilización del contrato, pero que podían reducir en cierta medida su uso. Esto se refleja en la aparición de las empresas de trabajo temporal como centros de formación e intermediación, en la posibilidad de prorrogar y encadenar contratos y en la supresión del límite de contratos a realizar por la empresa formativa.

De nuevo, sobre estas reformas, aparece el debate entre el objetivo de inserción laboral y la formación. Autores como Gutiérrez Colominas (2015) consideran que las modificaciones introducidas priorizan el interés empresarial sobre el propósito formativo, apuntando a una regulación pensada en clave de inserción laboral, inclinándose el legislador por favorecer la dimensión laboral en perjuicio del desarrollo del objeto del contrato de formación. Por tanto, los cambios se justificarían fundamentalmente desde la óptica empresarial y podrían no ser del todo positivos para los intereses de la persona joven.

La evolución de la contratación que se muestra en el gráfico 14 da fe de un incremento sustancial de esta modalidad entre 2013 y 2015, que está muy relacionada con los cambios en los límites de edad y de duración del contrato indicados previamente (Cueto y López, 2019). Además, hay dos

¹⁷ En 2013, la tasa de desempleo en España supera el 26% y la correspondiente a la población entre 15 y 24 años, el 55%.

¹⁸ Real Decreto-ley 10/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo.

¹⁹ Real Decreto-ley 7/2011, de 10 de junio, de medidas urgentes para la reforma de la negociación colectiva.

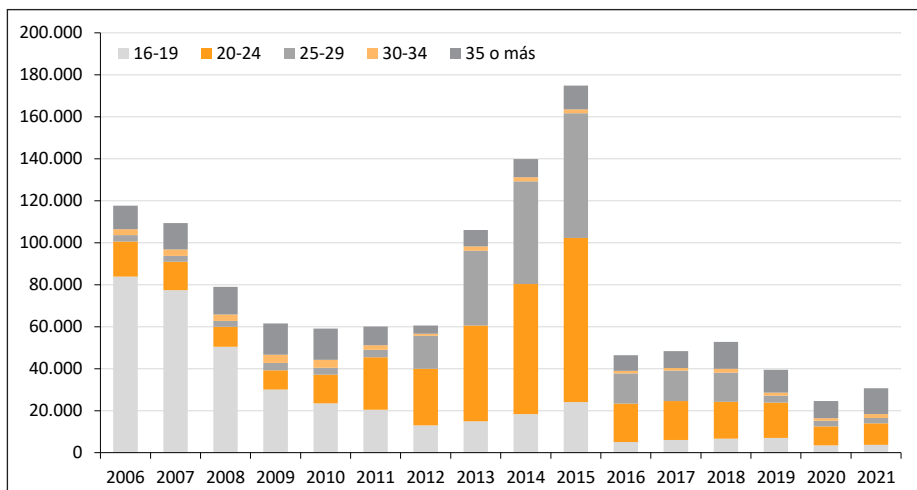
²⁰ Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, y Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.

aspectos de gran importancia para el estudio del contrato de formación en España, que son los cambios en los límites de edad y de duración producidos en las últimas reformas. Así, podemos distinguir cuatro periodos: antes de septiembre de 2010, entre septiembre de 2010 y septiembre de 2011, entre septiembre de 2011 y febrero de 2012, y a partir de febrero de 2012.

Antes de septiembre de 2010, el límite de edad aplicable era de 21 años²¹ y la duración legal del contrato oscilaba entre seis meses y dos años. Con la reforma del 2010, se eleva el límite de edad a los 25 años y se mantiene la anterior duración. El 31 de agosto de 2011 se vuelve a elevar el límite de edad a los 30 años y se amplía la duración mínima a un año. Finalmente, el 12 de febrero de 2012 se amplía la duración a tres años, aunque esta duración solo resultaba de aplicación si se preveía en el convenio colectivo.

De estos cuatro períodos, se concluye que los cambios que más relevancia tienen sobre la duración y el límite de edad se producen en la reforma de 2011, al ser cuando más se incrementan ambos. Uno de sus objetivos era, sin duda, el aumento del uso de esta modalidad contractual y, en efecto, se consiguió. En el gráfico 15 se muestra la evolución del número de contratos de formación realizados entre 2006 y 2021 según la edad de la persona contratada. El efecto más visible de las reformas es un aumento en el número de contratos, fundamentalmente a partir del año 2011, que pasa de 59.047 contratos en 2010 a 174.923 en 2015 (un aumento del 196%).

Gráfico 15 – Evolución de los contratos en formación por grupos de edad. 2006-2021



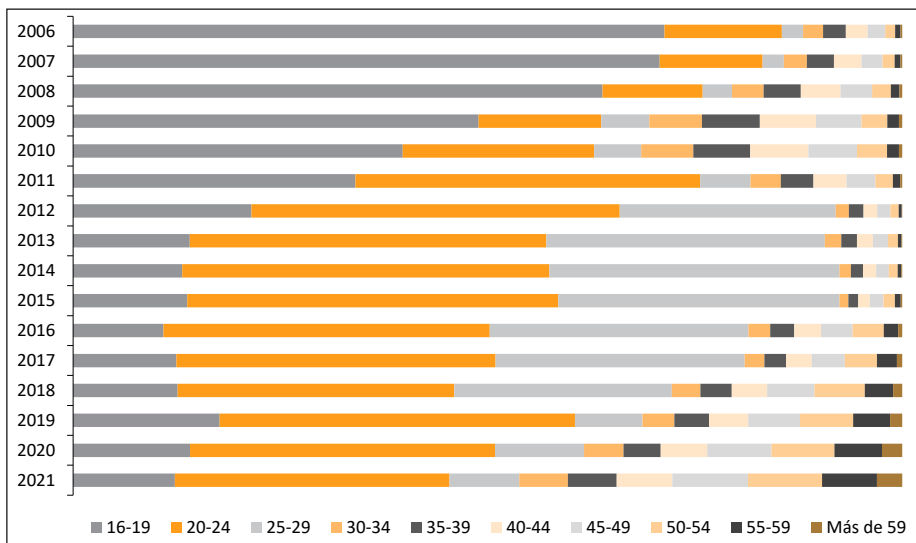
Fuente: SEPE.

²¹ Es posible la contratación de personas mayores del límite de edad establecido, si se trata de personas con discapacidad, colectivos de exclusión social en empresas de inserción y alumnos de Escuelas Taller, Casas de Oficio, Talleres de Empleo y Programas de Empleo-Formación.

Pero, además de esto, el gráfico ofrece otro dato significativo. El mayor incremento en el número de contratos realizados se produce en los tramos de edad de 20 a 24 años y de 25 a 29 años, tramos de edad modificados en las últimas reformas. Sin embargo, en el colectivo de edad al que tradicionalmente se dirigía el contrato, el de 16 a 21 años, no se produce un aumento de igual magnitud. De hecho, hasta 2012, el porcentaje de uso en esta franja de edad se redujo, de lo que cabe deducir que el aumento de estos contratos no se produjo porque se hubiese hecho más atractivo para las empresas, sino porque se amplió el abanico de personas contratable, al incrementar el límite de edad hasta los 30 años.

Este hecho se observa con mayor claridad en el gráfico 16, en el que se muestra la distribución porcentual de los contratos en formación según el rango de edad. En los años 2006 y 2007, los jóvenes menores de 20 años suponían más del 70%. Y si se añade a quienes tienen entre 20 y 24 años, se situaba en torno al 85%. A partir de 2008, se observa que dicho porcentaje empieza a reducirse, aumentando la proporción de quienes tienen entre 20 y 24 años. Desde 2012, el grupo con edades comprendidas entre los 25 y los 29 años se incrementa, llegando a suponer más de una tercera parte del total entre 2013 y 2015. Es posible que la razón que está detrás de estos datos sea que, a mayor edad de la persona contratada mayor confianza de la empresa en su buen hacer laboral, pero lo cierto es que, si esta es efectivamente la causa, el objetivo del contrato probablemente pase de ser la inserción a la reinserción laboral.

Gráfico 16 – Evolución de los contratos en formación por grupos de edad. En porcentaje. 2006-2021



Fuente: SEPE.

En todo caso, lo que sí parece incuestionable, en consonancia con lo ya indicado, es que a mayores exigencias legales –y, por tanto, a más controles para evitar el uso desviado de estos contratos– menos empleo de los mismos. Basta en este sentido con ver la enorme caída registrada en 2016 (casi un 75%). De acuerdo con la Memoria sobre la Situación Socioeconómica y Laboral que elabora el Consejo Económico y Social (CES, 2016, p. 289), la razón está vinculada a los cambios en la regulación de los aspectos formativos de este contrato, que aumentaron las dificultades para implantar teleformación y los problemas para registrar las acciones formativas con la autorización del Servicio Público de Empleo.

De nuevo, la conclusión es tan desoladora como evidente: este tipo de contratos no parecen ser utilizados con su fin formativo, sino como una forma de reducir los costes laborales en la contratación, es decir, como un instrumento de empleo *low cost*. De manera que, cuando la normativa es estricta respecto a los programas formativos asociados al contrato, el número de contratos firmados se reduce drásticamente.

La panorámica descrita no resulta, sin embargo, trasladable a los otros contratos formativos que aquí interesan. En efecto, el contrato en prácticas ha tenido mejor acogida por parte de nuestro tejido empresarial (aunque sin alcanzar cotas de éxito), sobre todo desde 2013, lo que coincide con el incremento del lapso temporal máximo que puede transcurrir desde el fin de los estudios hasta la contratación. La idea de establecer un límite máximo es evitar un uso abusivo del mismo, preservando su vinculación formativa. Con la reforma de 2010, dicho plazo se aumentó con carácter general de 4 a 5 años. No obstante, fue en 2013²² cuando la ocasional supresión del requisito temporal señalado, que podría celebrarse aunque hubiese transcurrido más de cinco años desde la finalización de los estudios, mejoró sustancialmente el número de contratos. La mayor dificultad en el acceso al empleo durante la crisis de 2008 y las elevadas tasas de desempleo juvenil que se registraban en estos años justificaban el cambio legal, que se mantuvo hasta 2018²³. De nuevo, al igual que en el caso del contrato en formación, prima la finalidad de inserción laboral frente al objetivo formativo (Valle Muñoz, 2016).

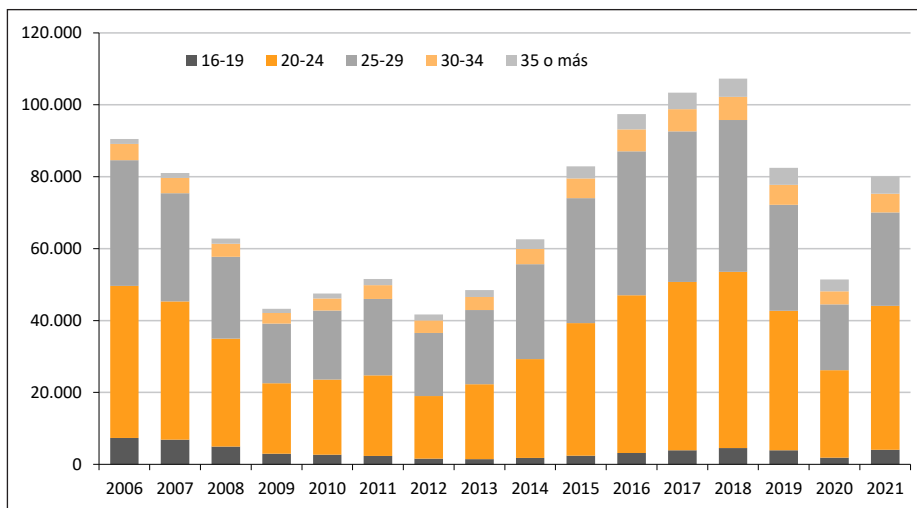
El efecto en términos de número de contratos firmados se observa con claridad en el gráfico 17. La crisis motivó una caída importante en dicho número, que pasa de unos 90.000 contratos en 2006 a un mínimo de poco más de 40.000 en 2012. A partir de 2013, se observa un incremento sustancial, que

²² Art. 13 de la Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo.

²³ El RD-Ley 28/2018, de 18 de diciembre, derogó el artículo 13 de la Ley 11/2013 y con él la excepcional posibilidad de desplazamiento de la regla ordinaria de tiempo máximo prevista en el artículo 11 del Estatuto de los Trabajadores.

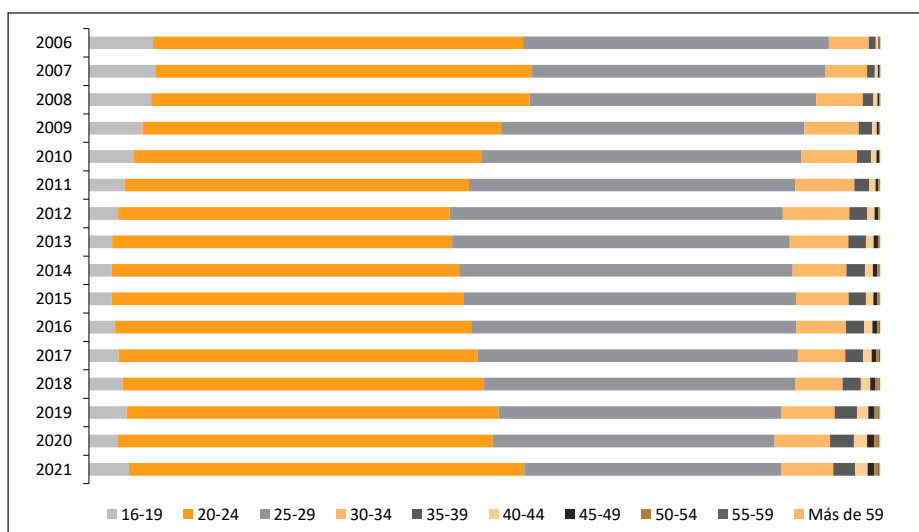
llega a superar los 100.000 contratos anuales en 2017 y 2018. En términos de distribución porcentual por grupos de edad, se producen pocos cambios, tal y como se puede observar en el gráfico 18.

Gráfico 17 – Evolución de los contratos en prácticas por grupos de edad. 2006-2021



Fuente: SEPE.

Gráfico 18 – Evolución de los contratos en prácticas por grupos de edad. En porcentaje. 2006-2021



Fuente: SEPE.

Dado el poco uso y las reformas realizadas de los contratos formativos, ya sea en formación o en prácticas, sorprende la escasa evaluación que se ha hecho del impacto de estas figuras contractuales en términos de su utilidad para contribuir a la empleabilidad y estabilidad laboral de los jóvenes.

Respecto al contrato en formación, Cueto y López (2019) evalúan su impacto en términos de probabilidades de acceso a un contrato estable. Los resultados demuestran que este contrato no mejora las posibilidades de las personas jóvenes de acceder a un contrato indefinido y, de hecho, disminuye tanto las posibilidades de acceso al empleo como el tiempo trabajado tras su extinción. Los resultados se mantienen sin cambios antes y después de la reforma de 2011. En términos de salarios, el efecto también es negativo, aunque se reduce con el tiempo.

En cuanto al contrato en prácticas, de la Rica, Gorjón y Lizarraga (2020) llevan a cabo un análisis de este contrato en términos de efectos sobre la estabilidad laboral de jóvenes contratados bajo esta modalidad. Sus resultados muestran que no contribuye a favorecer la permanencia en la empresa donde se realiza el contrato, sino que proporciona una experiencia temporal mientras que se busca un empleo con mejores condiciones laborales en otra empresa. Los autores sugieren que las empresas no realizan el esfuerzo formativo acorde a lo esperable con este tipo de contratos y que, por tanto, su elección responde a una búsqueda de, por una parte, la reducción de costes laborales a través de las bonificaciones asociadas o, por otra parte, el aumento de la flexibilidad en la contratación.

Martín Artiles, Lope Peña, Carrasquer y Molina (2019) también concluyen que este tipo de modalidades contractuales no contribuyen a la estabilidad de las trayectorias laborales de los jóvenes. De hecho, en el caso del contrato de aprendizaje y formación indican que la mayoría de los jóvenes ya tenían experiencia laboral previa, por la vía de contratos temporales. En definitiva, las empresas han venido utilizando estos contratos como un contrato temporal más –desvirtuando lo que debería ser un objetivo–, que además les merece escasa atención toda vez que, al menos hasta la reforma de 2021, disponían de una panoplia de contratos de duración determinada lo suficientemente amplia y flexible como para hacer innecesario acudir con más asiduidad a los contratos formativos, sujetos a mayores exigencias formales (nombramiento de tutores, formalización de convenios formativos con instituciones, etc.) y poco más económicos que la contratación temporal ordinaria.

Por tanto, la contratación formativa en España hasta la fecha no parece haber contribuido a mejorar la formación de las personas jóvenes. Es más, las reformas realizadas han primado el objetivo de inserción laboral debido, fundamentalmente, a los elevados índices de desempleo de nuestro

país, arrinconando el componente formativo del contrato. Pero tampoco han cosechado éxito en este afán, pues no han creado más oportunidades de empleo para la juventud, ni han contribuido a su estabilidad laboral; simplemente han convertido esta mano de obra en empleo barato para las empresas, de uso temporal, sin vocación de estabilización, frustrando con ello también la vertiente de inserción laboral, salvo que se dé por buena una integración en el mercado de trabajo equivalente a la que acontece con la contratación temporal al uso.

3.2. Cambios derivados de la reforma laboral de 2021

A la desoladora realidad descrita ha intentado poner coto la reforma laboral acometida por el Real Decreto-Ley 32/2021, que ha supuesto considerables cambios en los contratos formativos laborales, con el objetivo de ganar eficacia y acomodarse al nuevo enfoque de la formación y el empleo como punto de encuentro. Se trata de mejorar la incorporación de las personas jóvenes al mercado laboral, ya sea mediante contratos en alternancia con los estudios o bien contratos para la obtención de una práctica profesional adecuada al nivel de estudios. Aunque el desarrollo reglamentario, que habrá de venir, está llamado a concretar buena parte de su contenido.

En efecto, la nueva regulación tiene por propósito un “cambio de modelo” de la contratación formativa, orientándola a la reducción del desempleo de los jóvenes, facilitando su efectiva integración laboral mediante este tipo de fórmulas contractuales, que sirven de pasarela entre la formación y el trabajo, pero sin desmerecer la carga formativa que les acompaña –de hecho, la vinculación al plan o programa formativo es absolutamente recurrente en la nueva norma–. Para ello el nuevo modelo se simplifica, de modo que las tres modalidades contractuales preexistentes –contrato en prácticas, contrato para la formación y el aprendizaje y contrato para la formación dual universitaria– se sustituyen por dos únicos tipos de contratos formativos: los de quienes no tienen aún completada su formación académica –contrato de formación en alternancia– y los de quienes teniendo la formación teórica carecen de la experiencia práctica profesional adecuada a sus niveles de estudios –antes denominados contratos en prácticas y ahora “contrato formativo para la obtención de la práctica profesional adecuada al nivel de estudios”–. Los primeros integran ahora los viejos contratos de formación y aprendizaje y los recientes contratos para la formación dual universitaria, que carecían, como se ha dicho, aún de desarrollo reglamentario, mientras que los segundos mantienen la esencia de su precedente, el contrato en prácticas, aunque, para garantizar que efectivamente sirvan de puente entre la formación y el mercado laboral, ahora se acompañan también de la figura del tutor, se acorta su duración y se mejora su regulación.

Contrato de formación en alternancia

Tras la promulgación de la reforma laboral (RD-Ley 32/2021), se consolida el sistema de formación en alternancia, en el que se combina la formación teórica en los centros formativos (de formación profesional o universitarios), con las prácticas y el desarrollo de actividad productiva en las empresas. Con ello, como se ha dicho, se pretende además de facilitar la formación teórico-práctica de jóvenes, favorecer su integración laboral, garantizando ya desde la fase de formación educativa el desarrollo de una actividad laboral retribuida en la empresa en tres variantes de compatibilidad: la universitaria, la formación profesional en sentido estricto y la compatibilidad en el marco de programas públicos o privados de formación en alternancia de empleo-formación, siempre que formen parte del Catálogo de Especialidades Formativas aprobadas por el Servicio Público de Empleo Estatal.

Las dos primeras fórmulas de compatibilidad se integran en el contexto de la educación reglada, ya sea universitaria o profesional, y la tercera fuera de ella (educación no reglada). En todos los casos se trata de contratos orientados a preparar a las personas jóvenes para el empleo, formándolas teórica y prácticamente para el desarrollo de una profesión. Precisamente por ello, el supuesto necesario para su concertación es que la persona en cuestión carezca de la cualificación profesional reconocida por las titulaciones o certificados requeridos para concertar un contrato formativo para la obtención de práctica profesional, bien porque se encuentre en proceso de adquisición –contrato de formación dentro del sistema educativo–, bien porque carezca de ella.

No obstante, esta exigencia clásica sobre la que siempre se ha construido el contrato formativo, se matiza ahora para permitir su uso por quienes “posean otra titulación siempre que no hayan tenido otro contrato formativo previo en una formación del mismo nivel formativo o del mismo sector productivo”. A la espera de lo que pueda concretarse reglamentariamente, de la fórmula reproducida parece deducirse que la nueva regulación abre también las puertas del contrato para la formación en alternancia a quienes ya han recibido una formación académica completa, incluida la universitaria, pero que ha resultado total o parcialmente infructuosa desde la perspectiva laboral siempre que el contrato en cuestión se vincule al nuevo proceso formativo²⁴.

²⁴ En el sistema normativo precedente esta posibilidad no existía, pues se entendía que, como el objetivo esencial del contrato de formación y aprendizaje era que la persona trabajadora aprendiese una profesión, su válida constitución venía condicionada a que esta careciese de cualificación que le permitiese celebrar un contrato en prácticas, considerándose contrato en fraude de ley en caso contrario.

Es decir, se diseña ahora una suerte de segunda oportunidad formativa, que desde luego supone una configuración particularmente flexible y dinámica del contrato para la formación, que se combina además con el hecho de que si bien en principio cada ciclo formativo, certificado de profesionalidad o itinerario solo puede derivar en *un* contrato de formación en alternancia, se admite también la posibilidad de formalizar este tipo de vínculo laboral con varias empresas en base al mismo proceso formativo, si tienen 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.

En efecto, en coherencia con esta vocación esencialmente formativa, la duración del contrato se vincula al correspondiente plan o programa formativo, extendiéndose el tiempo necesario para la obtención de la titulación o certificación, con un mínimo de tres meses y un máximo de dos años²⁵. Aunque conviene aclarar que ello no significa que el contrato deba desarrollarse de forma continuada. La nueva normativa admite la posibilidad de que en el marco del mismo contrato la persona trabajadora preste servicios retribuidos de forma no continuada, a lo largo de diversos periodos anuales coincidentes con los estudios, de estar así previsto en el plan o programa formativo.

Paralelamente, la persona trabajadora tiene que estar en “edad formativa”, aunque en este punto también se aprecia una más que considerable flexibilización del contrato, pues en principio está pensado para las personas menores de 30 años, pero este límite, según parece deducirse de la literalidad de la fórmula legal, solo funciona cuando el contrato se suscribe en el marco de 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. De lo que resulta *prima facie* que este límite de edad no resultará aplicable en el supuesto de que el contrato se suscriba en el marco de estudios universitarios, certificados de profesionalidad de nivel 3 o ciclos formativos y cursos de especialización de formación profesional, para los que no parece regir ahora límite máximo de edad, en línea también con lo dicho sobre la “segunda oportunidad formativa”²⁶.

²⁵ En caso de que el contrato se hubiera concertado por una duración inferior a la máxima legal establecida y no se hubiera obtenido el título asociado al contrato formativo, podrá prorrogarse mediante acuerdo de las partes, hasta la obtención de dicho título, sin superar nunca la duración máxima de dos años. La duración total de esa formación dual oscilaba hasta el RD-Ley 32/2021 entre los dos y tres años, pudiendo implementarse mediante varias modalidades diferentes.

²⁶ Nótese que se incorpora a la Ley 3/2015 de Empleo una nueva disposición adicional, la novena, cuyo apartado 2 prevé expresamente que las personas trabajadoras mayores de 30 años podrán participar en programas públicos de empleo y formación mediante la suscripción de contratos de formación en alternancia del artículo 11.2 del Estatuto de los Trabajadores.

Para estos contratos no está admitida la incorporación de periodos de prueba (artículo 11.2.l del Estatuto de los Trabajadores), pues el eje es la formación de la persona trabajadora, no que la empresa quede satisfecha con ella. Por ello, también se hace hincapié en la necesidad de que ese proceso de adquisición de conocimiento en la empresa se lleve a cabo con acompañamiento, en el sentido de supervisión. De hecho, la persona trabajadora contará con dos personas tutoras, una designada por el centro o entidad de formación y otra por la empresa. Esta última, que deberá contar con la formación o experiencia adecuadas para tales tareas, tendrá como función dar seguimiento al plan formativo individual en la empresa, según lo previsto en el acuerdo de cooperación concertado con el centro o entidad formativa. Dicho centro o entidad deberá, a su vez, garantizar la coordinación con la persona tutora en la empresa (artículo 11.2.d del Estatuto de los Trabajadores), a fin de que la formación empírica adquirida con la ejecución del trabajo se acompase debidamente con la formación teórica. Así, los centros de formación profesional y los centros universitarios, en el marco de los acuerdos y convenios de cooperación, elaborarán con la participación de la empresa los planes formativos individuales donde se especifique el contenido de la formación, el calendario y las actividades y requisitos de tutoría para el cumplimiento de sus objetivos.

Esta realidad que constituye la esencia misma de la relación contractual se traduce en el diseño de un régimen específico y particular de tiempo de trabajo, en el que necesariamente han de combinarse, en régimen de alternancia, intervalos de actividad productiva retribuida en la empresa con espacios temporales reservados a la actividad formativa.

Lo primero que conviene destacar es que ahora parece posible celebrar este tipo de contratos a tiempo completo o a tiempo parcial, mientras que antes únicamente admitían la celebración a tiempo completo.

El tiempo de trabajo efectivo, que habrá de ser compatible con el tiempo dedicado a las actividades formativas en el centro de formación, no podrá ser superior al 65% durante el primer año (en la regulación precedente el límite era un 75%), o 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. El resto de la jornada se dedicará a la formación teórica del trabajador. De este modo, en ningún caso, el tiempo de prestación efectiva de servicios sumado al de formación teórica podrá superar la jornada máxima de la empresa en cuestión.

Además, 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. Por tanto, ese tiempo de prestación efectiva de servicios habrá de dirigirse a la obtención por parte de la persona trabajadora de la cualificación práctica para el futuro ejercicio de la profesión en cuestión, lo que habrá de ser supervisado por la persona tutora, representando, por tanto, la mayor parte de la jornada efectiva de trabajo, sin perjuicio de las ocasionales y puntuales encomiendas de tareas diversas siempre que supongan una porción mínima de la jornada laboral.

En el contrato, que deberá formalizarse por escrito, se incluirá obligatoriamente el texto del plan formativo individual, en el que se especifiquen el contenido de la formación y las actividades de tutoría para el cumplimiento de sus objetivos. Se pretende, con ello, reforzar y asegurar la parte formativa del contrato, que, como se vio, había quedado oscurecida en reformas precedentes.

En todo caso, siempre habrá de ser compatible el tiempo de trabajo en la empresa con el seguimiento y aprovechamiento de la formación teórica, ajustando la jornada diaria si fuera necesario para hacer efectiva esta compatibilidad. Precisamente porque la otra cara de la moneda de esta contratación es, obviamente, que una parte sustancial viene representada por la formación teórica dispensada por el centro o entidad de formación o en la propia empresa cuando así se establezca. Teniendo en cuenta la duración máxima del tiempo efectivo de trabajo, hay que entender que el tiempo dedicado a la actividad formativa no podrá ser inferior al 35% durante el primer año, o al 15% durante el segundo, de la jornada máxima prevista en el convenio colectivo o, en su defecto, de la jornada máxima legal. Respetando ese límite mínimo, podrá acordarse un periodo superior de dedicación a la formación, fijándose la duración concreta en el acuerdo de formación anexo al contrato, en el que también habrá de constar la modalidad de impartición de la formación teórica.

La retribución de la persona trabajadora se fijará en proporción al tiempo de trabajo efectivo en la empresa y será la establecida para estos contratos en el convenio colectivo de aplicación. En defecto de previsión convencional, la retribución no podrá ser inferior al 65% 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. En ningún caso la retribución podrá ser inferior al Salario Mínimo Interprofesional en proporción al tiempo de trabajo efectivo.

El contrato formativo para la obtención de la práctica profesional adecuada al nivel de estudios. Aproximación al sentido del viejo contrato en prácticas

Frente al contrato de formación analizado en las líneas precedentes, como puente entre las aulas y el mercado laboral, tradicionalmente la legislación ha previsto un instrumento alternativo de integración laboral de quienes teniendo formación académica suficiente carecen de los conocimientos prácticos que puede demandar el entorno empresarial, lo que obviamente dificulta la obtención de un empleo ajustado a ese nivel de estudios. Hasta la promulgación del RD-Ley 32/2021 este otro puente se venía denominando, como vimos en el apartado anterior, contrato en prácticas. Ahora, y a la espera de que se desarrolle reglamentariamente conforme a su nueva configuración, esta plataforma de acceso a un trabajo se ha bautizado con el nombre de “contrato formativo para la obtención de la práctica profesional adecuada al nivel de estudios” y, aunque mantiene su esencia, una porción relevante de su configuración jurídica ha sufrido una sustancial transformación, especialmente para aproximarlo más al contrato formativo y a su razón de ser.

En efecto, este contrato tiene como finalidad facilitar el ejercicio profesional, de modo que la persona trabajadora partiendo de los conocimientos adquiridos en la obtención del título habilitante, logre una formación completa mediante el ejercicio práctico, pues no se trata únicamente de adquirir experiencia en un trabajo determinado, sino también de que esta experiencia actúe sobre los estudios cursados. Para ello, la persona trabajadora puede ser asignada a un puesto de trabajo concreto o un grupo profesional determinado en la normativa convencional, pero siempre que el tiempo de actividad efectiva sirva realmente a los efectos de proporcionarle la formación práctica anudada a la titulación habilitante del contrato.

Titulación habilitante que, conforme a la nueva normativa, puede ser tanto un título universitario como un título de grado medio o superior, especialista, máster profesional o certificado del sistema de formación profesional o un título equivalente de enseñanzas artísticas o deportivas del sistema educativo que habiliten o capaciten para el ejercicio de la actividad laboral. Tras la obtención de una de las titulaciones reseñadas la persona trabajadora dispondrá de un tiempo máximo de tres años para celebrar un contrato para la obtención de práctica profesional. Pero siempre que esa persona necesite efectivamente ser ocupada mediante esta fórmula contractual para adquirir esos conocimientos prácticos, lo que supone descartar el uso de este tipo contractual si ya se ha obtenido experiencia profesional o realizado actividad formativa en la misma actividad dentro de la empresa por un tiempo superior a tres meses, sin que se computen a estos efectos los periodos de formación o prácticas que formen parte del currículo exigido para la obtención de la

titulación o certificado que habilita esta contratación (artículo 11.3.c del Estatuto de los Trabajadores). Es decir, a un contrato para la formación de los vistos en el apartado anterior puede seguir un contrato para la obtención de práctica profesional en la misma empresa, como colofón al proceso de adquisición plena de formación teórico-práctica.

Paralelamente, y teniendo en cuenta la finalidad del contrato en cuestión, la persona trabajadora solo podrá permanecer adquiriendo práctica profesional un tiempo razonable, que el legislador ha estimado pertinente situar entre los seis meses y el año (nótese la considerable reducción de la duración del contrato respecto de la normativa precedente, que permitía su extensión hasta los dos años). Conviene tener presente que, como no resulta posible con base en la misma titulación permanecer en prácticas más de un año para la misma o distinta empresa y el contrato tiene una duración mínima de seis meses, conforme a la nueva regulación, cada titulación o certificado profesional permitirá, como máximo, celebrar dos contratos en prácticas con la duración mínima establecida. Pues se entiende que un año es tiempo suficiente para adquirir esa práctica profesional, evitando de este modo el uso fraudulento de esta fórmula contractual –es decir, como contrato temporal *low cost*–. Es más, este tiempo máximo rige igualmente para los casos en los que la persona trabajadora obtiene una nueva titulación o certificado profesional respecto del puesto concreto que haya ocupado ya en la empresa, pues, obviamente, tal ocupación habrá permitido ya la adquisición de los conocimientos prácticos correspondientes, vaciando de sentido un nuevo contrato con el mismo fin.

Cuestión distinta será que, de obtener una nueva titulación, la persona trabajadora pueda suscribir un nuevo contrato formativo en la misma empresa, pero para distinto puesto de trabajo. Teniendo, en tal sentido, en cuenta que los títulos de grado, máster y doctorado correspondientes a los estudios universitarios no se considerarán la misma titulación, salvo que al ser contratado por primera vez mediante un contrato para la realización de práctica profesional la persona trabajadora estuviera ya en posesión del título superior de que se trate.

En todo caso y de forma paralela a lo dicho para el contrato para la formación en alternancia (aunque en este sí se admite la fijación de un periodo de prueba de hasta un mes si el convenio no dispone una duración diferente), la persona contratada con un contrato para la adquisición de práctica profesional habrá de ocupar un puesto adecuado para la adquisición de los conocimientos prácticos propios de la formación teórica ya cubierta, teniendo también en este caso la empresa la obligación de elaborar un plan formativo individual en el que se especifique el contenido de la práctica profesional (que luego será debidamente certificada) y asignar una persona tutora que cuente con la formación o experiencia adecuadas para el seguimiento

del plan y el correcto cumplimiento del objeto del contrato. Aunque queda pendiente de desarrollo reglamentario el alcance concreto de la formación a ejecutar en el marco de este tipo contractual, 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.

No es necesario que durante todo el tiempo la persona trabajadora desarrolle una actividad que le permita obtener la práctica profesional acomodada al nivel de estudios cursados, ni que se produzca una correspondencia absoluta entre la titulación y el contenido de las concretas tareas realizadas, pero sí es preciso que la prestación laboral permita el ejercicio de todas o de algunas de las enseñanzas teóricas acreditadas por la titulación del trabajador. Contribuyendo con ello de forma razonablemente eficaz al ejercicio de las enseñanzas teóricas recibidas.

Como el contrato que ahora nos ocupa no tiene tiempos destinados a formación teórica, todo el tiempo contratado lo será de tiempo efectivo de actividad laboral, lo que repercute necesariamente en su retribución, que será la fijada en el convenio colectivo aplicable en la empresa para estos contratos o en su defecto la del grupo profesional y nivel retributivo correspondiente a las funciones desempeñadas, no pudiendo ser nunca inferior a la establecida para el contrato para la formación en alternancia, ni al Salario Mínimo Interprofesional en proporción al tiempo de trabajo efectivo, sin perder de vista que el contrato puede concertarse a tiempo parcial.

Lo dicho basta, sin duda, para sostener que formalmente se ha dado un giro copernicano a la regulación de la contratación formativa en nuestro país. Ahora queda por ver si con el cambio se obtiene el éxito pretendido o si, por el contrario, se hace realidad la regla de Lampedusa en *El Gatopardo*, todo tiene que cambiar para que nada cambie.

4. Conclusiones y propuestas

El objetivo de este capítulo ha sido poner de manifiesto la relevancia de la formación para el empleo en un momento en que el mercado de trabajo se enfrenta a transformaciones estructurales derivadas de la revolución digital en la que estamos inmersos. Las ocupaciones se transforman, algunas desaparecen y surgen otras nuevas, con necesidades formativas que pueden ser desconocidas en el momento actual, por lo que la formación a lo largo de la vida será una obligación, tanto para las empresas como para las personas trabajadoras. Es decir, la formación ya es una pieza clave en la competitividad de los trabajadores en el mercado laboral y de las empresas en los mercados

en los que desarrollan su actividad. No invertir en ella tiene consecuencias de medio plazo que pueden llevar a la exclusión laboral.

El sistema de formación profesional para el empleo ha sufrido varias reformas, sin que ninguna haya logrado un cambio sustancial en su eficacia y su efectividad para mejorar la integración laboral de la población trabajadora. El sistema actual está más enfocado hacia cómo o quién forma (el instrumento de formación) que hacia quién se forma (la persona formada). A pesar de la retórica sobre la importancia de la formación para el empleo, los recursos son insuficientes y el centro del sistema no es la persona. La Ley Orgánica 3/2022 de ordenación e integración de la Formación Profesional tiene por objetivo generar un nuevo sistema que forme y acompañe a la persona a lo largo de la vida, respondiendo a sus intereses, expectativas y aspiraciones. Este esquema de formación a lo largo de la vida es prioritario en un mundo como el actual, que cambia a gran velocidad y en el que el contenido de las ocupaciones se modifica para adaptarse a los procesos de automatización y digitalización. En este contexto, la flexibilidad y la capacidad de adaptación es condición necesaria para la participación en el mercado de trabajo. También lo es el compromiso de las empresas con la formación de su personal. Sorprende, y preocupa, el elevado número de empresas que no detecta necesidades formativas en su plantilla, pese a la revolución digital en la que estamos inmersos y a los múltiples indicadores que nos hablan del déficit de competencias en una gran parte de la población activa. Resulta, por tanto, un reto que se materialice la corresponsabilidad entre el centro de formación profesional y la empresa u organismo equiparado de la que habla la actual Ley Orgánica. Ambas entidades deben cooperar y corresponsabilizarse de la formación con el fin de mejorar la empleabilidad de la persona en formación. Ello exige encontrar el comprometido equilibrio entre la faz formativa y la de inserción, equilibrio sucesiva y reiteradamente quebrado en las reformas vividas hasta la fecha.

La información presentada nos indica que tenemos un largo camino que recorrer en términos de puesta en valor de la formación, tanto por parte de los trabajadores como de las empresas. Por una parte, la estructura empresarial, en la que predominan las pequeñas empresas, hace necesaria una mayor implicación de la iniciativa pública en la organización y gestión de acciones dirigidas al personal de estas empresas, que, difícilmente, pueden organizar por sí mismas este tipo de programas. Por otra parte, la capacidad de las personas trabajadoras para detectar las necesidades formativas necesita, en muchas ocasiones, de un servicio de asesoramiento y acompañamiento que valore de forma global su trayectoria en el empleo y en el desempleo. En este sentido, de nuevo, la iniciativa pública a través de los servicios públicos de empleo debería desempeñar un papel mucho más activo, sobre todo en el caso de los grupos con menores niveles de cualificación.

La actual Ley Orgánica pone a la persona en el centro del sistema, lo que puede resultar un cambio de paradigma, si efectivamente se acompaña de mecanismos coherentes con esa idea. Los actuales instrumentos siguen respondiendo al modelo anterior centrado en el proceso formativo y no en la persona a formar. Cambiar el sistema es un reto sin cuya superación no obtendremos un modelo formativo competitivo.

Por otra parte, la reforma laboral de 2021 plantea un cambio en el modelo de contratación del que disponíamos hasta la fecha. En lo que se refiere a la contratación formativa, el sistema se enfrenta a un doble reto: por una parte, diseñar mecanismos eficaces de tránsito entre la educación y el mercado de trabajo y, por otra, que esos instrumentos resulten lo suficientemente atractivos para que las empresas apuesten por su uso. En la consecución de este doble empeño la legislación laboral ha sido particularmente errática en lo que atañe al contrato para la formación/aprendizaje, pergeñando, a lo largo de los años, medidas que incidían en la faz formativa en unas ocasiones y en la de inserción en otras, como si se tratase de dos propósitos diversos y aparentemente irreconciliables.

Los esfuerzos, sin embargo, no han resultado exitosos hasta la fecha y los porcentajes de uso de esta contratación pudieron mejorar puntualmente, pero desde luego se han situado siempre muy lejos del objetivo pretendido. De la lectura de la nueva reforma parece deducirse que el propósito del legislador es hacer, por fin, conciliable la formación con la inserción, aunque está por ver si efectivamente las exigencias anudadas a la formación no se convierten en un obstáculo para que las empresas, aparentemente poco comprometidas con la formación de las personas jóvenes, vean en esta modalidad contractual un mecanismo sugerente de integración de personal para su formación y futura colocación estable, que ha de ser, en último término, el destino de este contrato puente, en lugar de su consideración como una forma barata de contratación temporal.

El viejo contrato en prácticas, por su parte, aunque no ha corrido tan desalentadora fortuna, tampoco ha obtenido tasas aceptables de éxito, funcionando también en buena medida como instrumento de contratación temporal económica de jóvenes formados, en ocasiones sobrecualificados, que tras su ejecución pueden haber obtenido formación práctica, pero rara vez obtienen un contrato estable.

En suma, un panorama nada halagüeño al que el legislador de diciembre de 2021 ha decidido enfrentarse dando un giro copernicano al modelo, apostando por la parte formativa de ambos contratos (también el de prácticas) con el anhelo de convertirlos, por fin, en puente útil entre las aulas y el trabajo, en sintonía, se presupone, con el cambio que ha de acontecer en breve en la parte estrictamente educativa de la formación profesional,

llamada a pivotar sobre la persona y su proceso formativo vital. Es de desear que el cambio no sea lampedusiano y, efectivamente, cambien las tasas de uso adecuado de estos contratos. Pues en un país como el nuestro, en el que, desafortunadamente, la proporción de jóvenes con bajo nivel educativo aún es muy relevante, el nivel de desempleo juveniles demasiado elevado y la precariedad laboral se dilata preocupantemente en el tiempo, el diseño de contratos formativos eficaces y eficientes, favorecedores de la inserción laboral de los jóvenes en el mercado laboral, con vocación duradera, se antoja absolutamente imprescindible e inaplazable. Pero, también hay que decirlo, la colaboración de las empresas y la valoración de la importancia de la formación resultan tanto o más imprescindibles que el diseño normativo de los contratos mismos.

Bibliografía

- AIReF (2019): *Evaluación del gasto público 2018. Estudio Programa Políticas Activas de Empleo*. <https://www.airef.es/es/politicas-activas/>
- Ayala, L., Laparra, M. y Rodríguez Cabrero, G. (coord.) (2022): *Evolución de la cohesión social y consecuencias de la COVID-19 en España*. Madrid: Fundación FOESSA. <https://www.caritas.es/producto/evolucion-de-la-cohesion-social-y-consecuencias-de-la-covid-19-en-espana/>
- CES (2016): *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral. España 2015*. Madrid: Consejo Económico y Social.
- Cueto, B. y Suárez, P. (2011): "Formación para el empleo en España. ¿Quién se forma?". *Moneda y Crédito*, 233, pp. 73-105.
- Cueto, B. y Suárez, P. (2015): "El papel de las políticas activas: una perspectiva desde las Comunidades Autónomas". *Ekonomiaz. Revista Vasca de Economía*, vol. 87, pp. 282-309.
- Cueto, B. y López, F. (2019): "The Apprenticeship Contract: An Evaluation". *Hacienda Pública Española*, 231(4), pp. 15-39. <https://doi.org/10.7866/HPE-RPE.19.4.1>
- Doménech Vilariño, R., García, J. R., Montañez Núñez, M. y Neut, A. (2018): "Afectados por la revolución digital". *Papeles de Economía Española* (Ejemplar dedicado a los problemas del mercado de trabajo y las reformas pendientes), 156, pp. 128-145.
- Frey, C. B. y Osborne, M. A. (2017): "The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation?". *Technological Forecasting and Social Change*, 114, pp. 254-280. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2016.08.019>
- Gil Plana, J. (2014): "Cualificación profesional e inserción laboral de los jóvenes a través del contrato para la formación y el aprendizaje". *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, 113, pp. 129-182.
- Gómez-Millán, M. J. (2013): Aspectos novedosos del contrato para la formación y el aprendizaje tras las últimas reformas. *Temas Laborales: Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, vol. 119, pp. 119-155.
- Gutiérrez Colominas, D. (2015): "El tratamiento de la actividad formativa en el contrato para la formación y el aprendizaje, el contrato a tiempo parcial con vinculación formativa y el contrato de primer empleo joven. ¿Nuevas alternativas para la formación y el empleo?". *Documentación Laboral*, 105, pp. 37-58.
- Hidalgo, M. A. (2018): *El empleo del futuro. Un análisis del impacto de las nuevas tecnologías en el mercado laboral*. Barcelona: Ediciones Deusto.
- Lope, A. (2018): "Limitaciones de la formación a las personas ocupadas para adecuar sus capacidades a los cambios en el empleo", en Miguélez, F. (coord.), *La revolución digital en España. Impacto y Retos sobre el Mercado de Trabajo y el Bienestar*, pp. 213-241. Bellaterra: Universitat Autònoma de Barcelona. <https://ddd.uab.cat/record/190326>
- Malo, M. A. y Cueto, B. (2015): "El impacto de las políticas activas de mercado de trabajo en España". *Documentación Social*, 178, pp. 105-120.

- Martín Artiles, A., Lope Peña, A., Carrasquer, P. y Molina, Ó. (2019): “Aprendizaje basado en el trabajo: trayectorias laborales discontinuas”. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 37(1), pp. 203-229. <https://doi.org/10.5209/crla.63826>
- OIT (2017): *Informe inicial para la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo*.
- Rica, S. de la, Gorjón, L. y Lizarraga, I. (2020): *El contrato en prácticas en España : crónica de un fracaso no anunciado*. Informe 2020/2. ISEAK. <https://iseak.eu/documentos/el-contrato-en-practicas-en-espana-cronica-de-un-fracaso-no-anunciado-2/>
- Valle Muñoz, F. A. (2016): “El contrato en prácticas incentivado como mecanismo de inserción laboral”. *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 42, pp. 110-142.
- World Economic Forum (2016): *The Future of Jobs. Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution*. https://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs.pdf

Anexo

Tabla A. 1 – Gasto en políticas activas de mercado de trabajo. En porcentaje del PIB

	SPE			Formación			PAMT		
	UE-27	Zona Euro	España	UE-27	Zona Euro	España	UE-27	Zona Euro	España
2005	0,19	nd	0,09	0,25	nd	0,15	0,62	nd	0,57
2006	0,18	0,19	0,09	0,23	0,24	0,14	0,58	0,57	0,62
2007	0,18	0,19	0,09	0,21	0,23	0,14	0,53	0,53	0,61
2008	0,18	0,19	0,10	0,21	0,22	0,15	0,51	0,52	0,59
2009	0,21	0,22	0,13	0,24	0,27	0,17	0,57	0,58	0,64
2010	0,23	0,23	0,12	0,23	0,24	0,18	0,58	0,57	0,71
2011	0,21	0,21	0,10	0,21	0,23	0,19	0,52	0,51	0,70
2012	0,20	0,20	0,08	0,20	0,21	0,15	0,49	0,46	0,57
2013	0,20	0,21	0,09	0,20	0,21	0,12	0,47	0,44	0,42
2014	0,21	0,22	0,11	0,20	0,21	0,12	0,48	0,45	0,45
2015	0,21	0,22	0,15	0,19	0,20	0,11	0,48	0,45	0,45
2016	nd	nd	0,14	nd	nd	0,11	nd	nd	0,43
2017	nd	nd	0,15	nd	nd	0,11	nd	nd	0,54
2018	0,22	0,23	0,15	0,16	0,17	0,12	0,42	0,40	0,56
2019	0,19	0,20	0,13	0,16	0,18	0,11	0,39	0,37	0,56

nd: dato no disponible.

SPE: gasto vinculado a los servicios y actividades que se llevan a cabo en los servicios públicos de empleo (gastos administrativos, orientación, asesoramiento, entre otros).

Formación: incluye las acciones formativas dirigidas a personas desempleadas y ocupadas, financiadas tanto desde la Administración nacional como desde las Administraciones autonómicas o entidades locales.

PAMT: incluye formación, incentivos al empleo, empleo con apoyo, creación directa de empleo e incentivos al autoempleo.

Fuente: *Labour market policies (LMP) database*.