

EN EL AÑO EUROPEO DE LAS COMPETENCIAS. HACIA LA DÉCADA DIGITAL

Por la Académica de Número

Excma. Sra. D.^a Maria Emilia Casas Baamonde*

1. LA RELEVANCIA DE LAS COMPETENCIAS PROFESIONALES Y DE LAS TRANSICIONES DE FUNCIONES Y DE PROFESIÓN, UN CAMBIO DEFINITORIO DEL TRABAJO FUTURO

El trabajo es esencial para la condición humana; «es más que ganarse la vida», afirmó la Comisión Europea (2019-2024) en su *Comunicación de 14 de enero de 2020, titulada «Una Europa social fuerte para unas transiciones justas»*, pues ofrece «relaciones sociales y un lugar en la sociedad, así como oportunidades de desarrollo personal y profesional». Sin embargo, esto sólo es así, si el trabajo «tiene unas condiciones de trabajo justas y dignas»¹, si es un trabajo decente que permite una vida digna, que conlleva «obtener el apoyo necesario para buscar un empleo, tener acceso a una asistencia sanitaria asequible y de calidad, a una educación y formación decentes y a una vivienda asequible, así como poder pagar bienes y servicios esenciales, como el agua, la energía, el transporte o las comunicaciones digitales»².

* Sesión del día 5 de marzo de 2024.

¹ *Una Europa social fuerte para unas transiciones justas, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones*, COM(2020) 14 final, Bruselas, 14.1.2020, 3. «Condiciones de trabajo justas».

² *Una Europa social fuerte para unas transiciones justas [...]*, cit., 4. «Protección e inclusión social».

Las transformaciones económicas no puede desentenderse de las oportunidades de trabajo decente, ni de la corrección de las desigualdades, agravadas por la pandemia de la Covid-19 y las crisis posteriores (inflacionaria, energética, bélica, alimentaria), que expulsan a millones de seres humanos a la exclusión social, al padecimiento de la escasez y la pobreza. El Foro Económico Mundial (WEF), en su último Informe de riesgos globales³, destaca la rápida aceleración del cambio tecnológico y la incertidumbre económica como telón de fondo de las guerras y los conflictos, la polarización política, la persistente crisis del coste de la vida y el impacto cada vez mayor del cambio climático, que están desestabilizando el orden mundial. La exclusión social y la pobreza son riesgos principales para las sociedades democráticas y sus valores éticos de justicia social. El logro de la sostenibilidad social del desarrollo económico y del cambio medioambiental, por decirlo con los términos de los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 20-30 de Naciones Unidas, tiene su proyección concreta en las funciones sociales de los Estados constitucionales.

El conocimiento es un factor estratégico para el ser humano y para su trabajo, para los sistemas económicos, el futuro de las sociedades y la consecución de mayores cotas de salud, bienestar, riqueza y cohesión social y territorial.

Las habilidades y competencias profesionales de las personas han sido siempre relevantes para el trabajo/empleo, su remuneración, su conservación y las condiciones de trabajo y de vida. La posesión de competencias o habilidades adecuadas proporciona, como en el pasado, mayores y mejores oportunidades de empleo. La diferencia, ahora y en un futuro ya inmediato, es que esas capacidades laborales o profesionales requerirán de una actualización o readaptación continuas so pena de su desactualización, por causa de las modificaciones experimentadas por los trabajos y sus tareas en mercados de trabajo y sociedades profundamente transformadas por la digitalización y el cambio climático, en permanente aceleración, con sus consecuencias de aparición de nuevos modelos de negocio y de empresa, nuevos empleos y nuevas formas de trabajar. La diferencia radica también en que la longevidad poblacional de los países de economías avanzadas causa escasez de habilidades profesionales, esto es, escasez de trabajadores con las competencias adecuadas a la demanda de trabajo ante la imparable aceleración tecnológica. La diferencia es, pues, que las competencias se han convertido en un desafío clave de nuestro tiempo, en el instrumento que permitirá el acceso y el mantenimiento del empleo y pilotará la gran transición de la mano de obra al nuevo mundo del trabajo en la era digital y verde.

Nos enfrentamos a un cambio ocupacional sin precedentes, como tendré ocasión de exponer con la ayuda de textos de la Unión Europea, del Go-

³ *The Global Risk Report 2024*, 12 de enero de 2024.

bierno y los interlocutores sociales españoles, y de informes de las instituciones de gobernanza económica mundial y de institutos de investigación sobre el futuro del trabajo y el cambio de competencias profesionales por la digitalización, que avisan de esa transformación exigida por la 4.^a revolución industrial desde 2002, iniciándose este siglo. No hay que olvidar que las primeras computadoras electrónicas, como ENIAC y UNIVAC en Estados Unidos, aparecieron en los años 40 y 50 del pasado siglo y que el surgimiento de la era digital acostumbra a situarse en las décadas de los 60 y 70, con la rápida evolución de la tecnología de la información, los primeros lenguajes de programación de alto nivel y las bases para la creación de ARPANET, precursor de INTERNET, produciéndose la expansión de internet y la World Wide WEB en los años 90.

El trabajo humano está atravesado por la adecuación de oferta y demanda, siempre lo ha estado, pero en la actualidad los cambios disruptivos de los modelos de negocio producidos por la transformación tecnológica afectan decisivamente a las cualificaciones profesionales de los trabajadores, que antes se pensaban adquiridas para toda una vida. Ya desde las últimas décadas de siglo pasado se había señalado la posibilidad, después la evidencia, de la sustitución del derecho a la estabilidad de la vida contractual laboral por un nuevo derecho a la movilidad en el mercado de trabajo y en la formación. En el nuevo siglo pocas personas tendrían «el mismo trabajo a lo largo de toda su vida» y poquísimas lo tendrían «en la misma empresa»⁴. El trabajo no se prestaría –no se presta ya– a través de un único contrato, para una única empresa, durante la vida laboral de la persona trabajadora. Pero no es ésa la cuestión. La cuestión es que la «normalidad» de la vida laboral conocerá transiciones o cambios, de tareas y de puestos de trabajo en la ocupación o profesión, y también de ocupaciones profesionales diferentes, y posiblemente no solo una, sino varias a lo largo de la vida profesional de las personas. Precisan para ello los trabajadores afectados por la pérdida de competencias de nuevos derechos de formación y de adaptación de sus competencias a las circunstancias cambiantes de la economía, de la tecnología y de la transición climática y, en su caso, de derechos de protección social no solo frente a las pérdidas de empleo por esos desajustes, sino frente a la obsolescencia de sus competencias profesionales durante los procesos de recualificación con o sin pérdida del empleo. Las competencias de las personas, sus cualificaciones profesionales, tienen un valor estratégico para sus propias vidas, y para una economía moderna y eficiente en el uso de los recursos.

En su trasfondo hay una opción personal libre, protegida por el principio constitucional de libre desarrollo de la personalidad, pero ejercida en el seno de sistemas educativos de cuya calidad, eficiencia y equidad depende el ejercicio efectivo de la libertad de elección de profesión u oficio (art. 35.1 CE).

⁴ ROMAGNOLI, U., *El Derecho, el trabajo y la historia*, CES, trad. M. Tomadini, Madrid, 1997, p. 169.

Y es posible –es la hipótesis de la que es obligado partir, confirmada, no solo por numerosos informes, sino por la realidad de nuestro tiempo– , que elegida libremente y ejercida la profesión u oficio, o algunas de las tareas que la comprenden, devengan obsoletas por el cambio tecnológico.

Los cambios de habilidades o competencias han acompañado la introducción de nuevas tecnologías en el lugar de trabajo desde, al menos, la primera revolución industrial. Ocurre que el impacto tecnológico actual posee una superior y más intensa capacidad afectante, en continua aceleración. La automatización, la robotización, la inteligencia artificial, la industria 4.0 camino de la comunicación y de la industria 5.0, crean cualificaciones, funciones o tareas, trabajos y empleos totalmente nuevos, en permanente transformación, y destruyen otros viejos, dentro de la tendencia al decrecimiento del trabajo humano en las economías desarrolladas detectada por todas las proyecciones sobre el futuro del trabajo⁵.

La digitalización ha comenzado a producir una transición competencial de gran envergadura, transformando y sustituyendo funciones, habilidades, profesiones, que han devenido y devienen con una rapidez antes insospechada poco valiosas o inútiles. Y creará una oferta de mano de obra para empleos hoy inimaginables. Ya en su Informe, de 2016, *The Future of Jobs. Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution*⁶, el WEF, que atribuyó la previsión a una «estimación popular»⁷, consideró que el 65% de las niñas y niños que cursaban estudios de educación primaria en 2015 trabajarían en empleos en aquel momento inexistentes, lo que ponía de manifiesto la necesidad, en un contexto de gran incertidumbre, de una elevada capacidad de adaptación de los sistemas educativos a las demandas requeridas por la transformación tecnológica global, que las políticas educativas de los Estados habían de facilitar y procurar. Frente a esa previsión, denunciaba el WEF que la mayoría de sistemas educativos seguían proporcionando una formación aislada de los cambios y apegada a las prácticas del pasado, que obstaculizaba el progreso del talento y el empleo futuro (dicotomía entre humanidades y ciencias y formación pura y aplicada y el premio de prestigio asociado a las formas de educación terciaria certificada, en lugar del contenido real del aprendizaje)⁸.

⁵ INE, *Proyecciones de tasa de actividad. Serie 2016-2029*; ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176908&menu=resultados&idp=125473597659

⁶ La base del informe fue una amplia encuesta a directores de recursos humanos y otros ejecutivos de alto nivel en materia de talento y estrategia de los principales empleadores globales, que representaban a más de 13 millones de empleados en 9 amplios sectores más de 15 importantes economías desarrolladas y emergentes y áreas económicas regionales;

https://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs.pdf

⁷ P. 3; Scott McLeod and Karl Fisch, «Shift Happens», <https://shifthappens.wikispaces.com>.

⁸ P. 32.

El desajuste de los sistemas educativos no es un obstáculo menor. El diagnóstico acertado de las competencias que los mercados laborales y la sociedad en evolución precisan es uno de los principales desafíos a que se enfrentan los sistemas educativos y de formación en la adaptación de los planes de estudios y de formación a esas necesidades. Todas las investigaciones coinciden en señalar que han de proveer a sus destinatarios las competencias digitales necesarias para vivir y trabajar y para superar las brechas entre zonas urbanas y rurales y de baja densidad de población; han de ser ágiles en la incorporación de nuevos contenidos correspondientes a los nuevos campos profesionales creados por la digitalización y la inteligencia artificial; ha de mejorarse el reconocimiento social de los itinerarios formativos de formación profesional y la oferta curricular de enseñanzas de sus diferentes grados, así como sus títulos; a partir de un cierto nivel educativo y edad ha de facilitarse la compatibilidad de la educación y la formación con el trabajo (formación dual); y han de insertarse en la promoción de la cultura del aprendizaje a lo largo de la vida, que la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, etiqueta bajo la consideración de «educación no formal» (art. 5 bis).

El cambio de competencias afecta a la vida de las personas, a nuestras sociedades y a nuestras democracias. El mal de la partitocracia también se relaciona con las nuevas exigencias de competencias y habilidades para trabajar.

El WEF, en su citado Informe *The Global Risk ... 2024*, ha destacado que el cambio climático, los cambios demográficos, la aceleración tecnológica, y la transformación geopolítica, son las «fuerzas estructurales» dinámicas que están minando la estabilidad mundial. A largo plazo, el progreso del desarrollo y de los niveles de vida están en riesgo. Es probable que las tendencias económicas, ambientales y tecnológicas afiancen los desafíos existentes en torno a la movilidad laboral y social, frenando las oportunidades de las personas de obtención de las competencias pertinentes para el mundo digital y, consiguientemente, de ingresos, y, por tanto, la capacidad de mejorar su situación económica⁹. La falta de oportunidades económicas es uno de los 10 riesgos principales, detectados por los encuestados a corto plazo, en el período de los dos próximos años. El estrechamiento de los caminos individuales hacia la estabilidad en los medios de trabajo y de vida también afecta al desarrollo de los derechos humanos (desde de la reducción de la pobreza hasta el acceso a la educación y la atención sanitaria).

Una fuerza laboral bien capacitada y equipada con las habilidades necesarias para adoptar tecnologías de automatización e inteligencia artificial garantizará que nuestras economías disfruten de un mayor crecimiento de la pro-

⁹ The end of development?, pp. 57 ss.

ductividad y que se aprovechen los talentos de todos los trabajadores. No abordar las demandas del cambio de habilidades y de tareas podría exacerbar las tensiones sociales y conducir a una indeseable polarización del empleo y a una creciente bifurcación entre habilidades y salarios. La capacidad de garantizar el primer escenario (y evitar el segundo) dependerá en gran parte de los sistemas educativos, de formación profesional y de formación o aprendizaje permanente, de la tenencia de las competencias adecuadas, mediante adquisición o reciclaje o recapacitación, y de la adaptación de las empresas y los trabajadores a las exigencias de los cambios¹⁰.

2. PREVISIONES OCUPACIONALES EN LA TRANSICIÓN DE LA FUERZA LABORAL AL NUEVO MUNDO DEL TRABAJO, BRECHAS DE HABILIDADES Y POLÍTICAS DE *RESKILLING* Y *UPSKILLING*

En su informe de 2018 sobre el futuro de los empleos, el WEF había pronosticado que los avances tecnológicos –internet móvil de alta velocidad omnipresente, inteligencia artificial, adopción generalizada del análisis de *big data* y tecnología de nube, internet de las cosas y nuevas tecnologías energéticas para avanzar hacia una economía mundial más ecológica– dominarían el período 2018-2022 como factores que afectarían positivamente el crecimiento empresarial. Según sus estimaciones, que advertía que debían ser tratadas con cautela, 75 millones de puestos de trabajo podían ser desplazados en el mundo por un cambio en la división del trabajo entre humanos y máquinas, si bien podrían surgir 133 millones de nuevos puestos de trabajo adaptados a la nueva división del trabajo entre humanos, máquinas y algoritmos. Hasta 2022 experimentarían una creciente demanda los analistas de datos y científicos, desarrolladores de *software* y aplicaciones, especialistas en comercio electrónico y redes sociales y en habilidades ‘humanas’, como los trabajadores de atención al cliente, los profesionales de ventas y marketing, los especialistas en capacitación y desarrollo, personas y cultura y desarrollo organizacional, y gerentes de innovación; además, los especialistas en inteligencia artificial y aprendizaje automático, en *big data*, en automatización de procesos, analistas de seguridad de la información, diseñadores de experiencia del usuario e interacción hombre-máquina, ingenieros en robótica y especialistas en blockchain. Todo apuntaba a una creciente inestabilidad de las habilidades, afectando el cambio promedio al 42% de las competencias laborales requeridas, en el período 2018-2022¹¹. A lo dicho habían de añadirse cambios que la automatización introduciría, en las tareas asignadas a las competencias profesionales, con tendencias comprobadas de

¹⁰ BUGHIN, J. y otros, *Skill shift. Automation and the future of the workforce*, McKinsey Global Institute, 32 de mayo de 2018, discussion paper.

¹¹ *The Future of Jobs. Report 2018*, pp. VIII y 7 ss.; https://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs_2018.pdf

separación del trabajo de cualificaciones superiores para ser asignadas o reagrupadas en cualificaciones de menor rango, dando lugar a nuevas cualificaciones medias: las enfermeras tituladas y los asistentes médicos realizan algunas de las tareas que antes realizaban los médicos de atención primaria, como administrar vacunas y examinar a pacientes con enfermedades habituales.

La ecuación de la demanda de habilidades en 2022 se compondría por las nuevas tecnologías, de un lado, y, de otro, por las habilidades «humanas», como la creatividad, la originalidad y la iniciativa, el pensamiento crítico, la persuasión y la negociación, la atención al detalle, la resiliencia, la flexibilidad y la resolución de problemas complejos, la inteligencia emocional, el liderazgo y la influencia social, así como la orientación al servicio.

El cambio hacía imperativo el reciclaje. Pero las estrategias empresariales de capacitación de sus trabajadores para resolver las brechas de habilidades (*reskilling and upskilling*) no estaban decididas y eran poco probables. En las encuestas realizadas, los empleadores manifestaron su opción por la recualificación de trabajadores con funciones de alto valor, con funciones clave, de primera línea, o de alto rendimiento, como forma de fortalecer la capacidad estratégica de sus empresas, y en una proporción mucho menor, del 33%, para atender a trabajadores en riesgo por la afectación de sus puestos por la disrupción tecnológica. La conclusión del WEB, en 2018, fue que era menos probable que recibieran nueva capacitación quienes más lo necesitaban, sin dejar de señalar que la brecha de habilidades podía obstaculizar la incorporación de nuevas tecnologías y el crecimiento empresarial. Era más probable la contratación de nuevos trabajadores, permanentes o temporales, o de contratistas externos y autónomos, con las habilidades requeridas, probabilidad que se proyectaba en la de recurrir a despidos de quienes se habían quedado atrás en su capacitación¹².

El WEF proponía la creación de un sistema sólido de aprendizaje permanente en la empresa, la inversión en capital humano y la colaboración con otras partes interesadas en la estrategia de la fuerza laboral para el crecimiento a medio y largo plazo de las empresas y la estabilidad social. Los trabajadores precisaban de una mentalidad de aprendizaje continuo y los responsables de las políticas, los reguladores y los educadores habrían de abordar con urgencia mejoras en los sistemas de educación y capacitación¹³.

La OCDE, en 2019, cifró el porcentaje de automatización para España en un 21%, lo que representaba la desaparición de 1 de cada 5 empleos, muy por encima de la media europea, situada en el 14%¹⁴.

¹² Pp. IX y 12.

¹³ Pp. IX y 15 ss.

¹⁴ OECD, *Employment Outlook 2019. The future of Work*, abril, 2019; <https://www.oecd.org/berlin/publikationen/Employment-Outlook-2019-Highlight-EN-Web.pdf> Vid. DOMENECH, R., NEUT, A., ANDRÉS, J.,

En todo caso, las previsiones, inciertas, del WEF, del IMF¹⁵, o del *McKinsey Global Institute*¹⁶, incorporando también la variable de género, indicaban que el efecto sustitución y de desplazamiento de trabajadores, y en particular de trabajadoras, de empleos «medios» automatizables y automatizados (manuales y cognitivos rutinarios), serían significativos a corto y medio plazo con efectos de subempleo, desempleo y de desigualdad social y de género. La automatización y la robotización no afectarían a los trabajos intelectuales y creativos, a los precisados de competencias tecnológicas, de alta cualificación y remuneración. La tendencia a la polarización de empleos afectaba ya a la banca, a la manufactura, y al comercio, y afectaría progresivamente a más sectores productivos y empresas industriales y de servicios (alojamiento, alimentación, transporte), aunque no de modo igual.

Su efecto se traduciría en depreciar los empleos de cualificaciones y tareas intermedias y rutinarias, manuales y cognitivas, expulsándolos hacia su desaparición o hacia empleos de baja y mala calidad (limpieza, atención personal). Una especie, pues, de vaciamiento de las «clases medias» de empleos y de personas trabajadoras en las economías desarrolladas –en las economías emergentes podría suponer el ascenso de las clases medias y su creciente participación en los sistemas de educación–, que son las que han sostenido los sistemas democráticos en Europa¹⁷, hacia el desempleo o hacia salarios más bajos, afectando particularmente a las mujeres con ocupaciones rutinarias¹⁸, los jóvenes, las personas sin cualificación o de baja formación y cualificación, los inmigrantes..., esas ocupaciones (en servicios, ventas y apoyo administrativo) representarían el 52% de los posibles desplazamientos laborales femeninos hasta 2030, en comparación con el 27% de pérdidas de empleo masculino (en uso de máquinas y trabajo artesanal). Hasta 2030 en todo el mundo, entre 40 y 160 millones de mujeres (entre el 7 y el 24% de las que tenían empleo) podrían necesitar realizar una o varias transiciones profesionales hacia ocupaciones de mayor

GARCÍA, J. R., «El impacto del cambio tecnológico y el futuro del empleo», en Casas, M. E. y De la Torre, C. (dirs.), *El futuro del trabajo en España: impacto de las nuevas tendencias*, Wolters Kluwer, 2019, pp. 39 y ss (y demás trabajos de este libro).

¹⁵ BRUSSEVICH, M. *et al.*, *Gender, Technology, and the Future of Work*, IMF Staff Discussion Note 2018/0007, IMF, Washington, DC; Downloads/SDN1807%20(1).pdf

¹⁶ MADGAVKAR, A. *et al.*, *The future of women at work. Transitions in the age of automation*, 4 de junio de 2019, pp. 7 y 40; <https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/featured%20insights/gender%20equality/the%20future%20of%20women%20at%20work%20transitions%20in%20the%20age%20of%20automation/mgi-the-future-of-women-at-work-report-july-2019.pdf> El informe analizó seis economías maduras (Canadá, Francia, Alemania, Japón, Reino Unido y Estados Unidos) y cuatro economías emergentes (China, India, México y Sudáfrica), que en conjunto representaban alrededor de la mitad de la población mundial y alrededor del 60 por ciento del PIB mundial.

¹⁷ TREU, T., «Derecho y políticas del trabajo entre dos crisis», en M. RODRÍGUEZ-PIÑERO Y M. E. CASAS BAAMONDE, *Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social ante la pandemia*, F. Lefebvre, Madrid, 2020, p. 99

¹⁸ Aunque con diferencias significativas según países, la brecha de género de rutina laboral era mayor en los países del este y sur de Europa que en los del norte y Europa central: BRUSSEVICH, M. *et al.*, *Gender, Technology, and the Future of Work*, IMF, pp. 8 y 10-11.

cualificación para adecuarse a los cambios de la demanda laboral según los ritmos de la automatización, con los riesgos, de no hacerlas, de transitar hacia ocupaciones de peor cualificación y retribución o de abandonar el mercado de trabajo, incrementando la brecha ocupacional y retributiva. Para los hombres, el rango, no obstante, era comparable entre el 8 y el 28% en un escenario de adopción de automatización temprana de punto medio¹⁹. Es significativo que en cinco de las seis economías maduras de la muestra de este estudio de 2019 la demanda laboral neta solo creciera para empleos con un título universitario o de formación profesional avanzado.

El informe del *McKinsey Global Institute, The future of work after COVID-19*, de 18 de febrero de 2021, afirmó que «el reto de reciclar y recolocar a los trabajadores en nuevas ocupaciones a largo plazo» sería «mayor que el de adaptarse a la crisis» de la Covid-19, «tal y como se desarrolló»²⁰. Analizó ocho países con diversos modelos económicos y de mercado laboral: China, Francia, Alemania, India, Japón, España, Reino Unido, y los Estados Unidos; esos ocho países, juntos, representaban casi la mitad de la población mundial y el 62% del PIB. La posibilidad de las transiciones profesionales habría aumentado considerablemente por y tras la Covid-19: en un 12% de media y hasta en un 25% en algunas economías avanzadas en comparación con la situación anterior a la pandemia, afectando los cambios ocupacionales a más de 100 millones de trabajadores de difícil reciclaje en los ocho países hasta 2030. Sus estimaciones para España fueron más modestas –un 7% más y 2 millones de trabajadores– por nuestro modelo productivo²¹. Si en los cálculos anteriores a la Covid se estimaba que, en 2030, la automatización y la robotización podría destruir o transformar sustancialmente en España 4,1 millones de empleos (el 21% de la fuerza de trabajo), tras la Covid ese riesgo podría alcanzar a 4,6 millones de trabajadores (el 24%) con cualificaciones y salarios medios y bajos de ocupaciones «en declive» (vendedores de comercio minorista, personal administrativo y empleados de oficina, operadores de máquinas de envasado y llenado, empleados de contabilidad y auditoría, cajeros de supermercados, envasadores de paquetes y responsables de inventariar almacenes, vigilantes de accesos...), mientras que crecería el empleo de profesionales de la salud, del cuidado personal de dependientes y con cualificaciones STEM (ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas), de los negocios y del derecho, de creativos y gestores artísticos, del comercio de ocio doméstico y de productos alimenticios..., concernidos también por la digitalización.

¹⁹ MADGAVKAR, A. y OTROS, *The future of women at work. Transitions in the age of automation*, cit., pp. VI y 1.

²⁰ S. LUND *et al.*, *The future of work after COVID-19*, 18 febrero de 2021, p. 99; <https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/featured%20insights/future%20of%20organizations/the%20future%20of%20work%20after%20covid%2019/the-future-of-work-after-covid-19-report-vf.pdf?shouldIndex=false>.

²¹ Cit., pp. VI, 1, 16 ss., 69.

La automatización progresivamente compleja, la robótica y la inteligencia artificial demandarían personas con capacitaciones de ingeniería, informática, neurociencia, programación, control de sesgos algorítmicos, expertizaje en comunicación y redes sociales, diseño gráfico, energías renovables, eficiencia energética y tratamiento de residuos; en general, profesionales sanitarios y farmacéuticos y de los cuidados personales, y de los ecosistemas digitales y medioambientales, y personas con habilidades sociales y emocionales. En su cuantificación prevista para 2030 se crearían 500.000 empleos más con salarios altos, y se destruirían 700.000 empleos más con salarios medios y 100.000 empleos más con salarios bajos. Con una afectación desproporcionada de estas transiciones forzosas de empleo a gran escala a las mujeres (3,9 veces mayor que para los hombres en España, Francia y Alemania; un 41 por ciento más de mujeres en Francia, Alemania, España y los Estados Unidos en comparación con solo un 10 por ciento más de hombres), los jóvenes, las personas de edad avanzada, los trabajadores con bajos salarios, las personas carentes de titulación universitaria y los inmigrantes pertenecientes a minorías étnicas o no nacidos en la Unión Europea²².

El crecimiento de la demanda tendría lugar en cualificaciones y salarios altos. Según la Comisión Europea en 2020 la diferencia entre la tasa de empleo de trabajadores con altas y bajas cualificaciones era del 28%²³.

Con razón se ha precisado que, en España, esa polarización del trabajo y su descenso hacia peores condiciones de cualificación y retribución, desligada incluso de los efectos de la digitalización que se dejaron sentir más tarde que en otras economías, se había producido ya por la precariedad contractual, en concreto por la altísima tasa de temporalidad, de contratación temporal, y de rotación en el empleo²⁴. Es conocido que a partir de la reforma laboral pactada de 2021 (Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre), la tasa de temporalidad ha experimentado una sustancial disminución, situándose la tasa de temporalidad –no la tasa de rotación, la más alta de la Unión Europea– en el 4T de 2023, según la EPA del INE, en un 16,5%, en el sector privado en un 13,24%, la más baja de la serie histórica de empleo temporal de la EPA, iniciada en 1987; en el 1T de 2024 descendería hasta el 16,1%. La disminución de la temporalidad tuvo lugar tanto en el sector público como, señaladamente, en el privado. El porcentaje de asalariados con contrato temporal en el sector público descendió

²² Cit., pp. 118-119 y 87-88.

²³ *Una Europa social fuerte para unas transiciones justas, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones*, cit., 2. «Igualdad de oportunidades y empleo para todos».

²⁴ SUÁREZ CORUJO, B., «La gran transición: la economía de plataformas digitales y su proyección en el ámbito laboral y de seguridad social», *Temas laborales. Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, n.º 141, 2018, pp. 39 ss.

tres décimas hasta el 29,5%, y en el sector privado, un punto hasta el 12,3% de los asalariados.

Para el IMF, en su Nota de Discusión sobre «*Artificial Intelligence and the Future of Work*», de enero de 2024, la inteligencia artificial, «un amplio espectro de tecnologías diseñadas para permitir a las máquinas percibir, interpretar, actuar y aprender con la intención de emular las capacidades cognitivas humanas», está «llamada a cambiar profundamente la economía mundial como una nueva revolución industrial». Puso en cuestión el IMF la estimación de que en los empleos de alta calidad, con competencias creativas y no rutinarias, el efecto sustitución de la robótica y de la inteligencia artificial sería menor, y se impondría el efecto complementación. Según el IMF, casi el 40% del empleo mundial estaría expuesto a la inteligencia artificial, siendo mayor el índice de exposición de las economías avanzadas, en torno al 60%, por causa de «la prevalencia de empleos orientados a tareas cognitivas», si bien esas economías están mejor preparadas para beneficiarse de la inteligencia artificial que las economías de mercados emergentes y en desarrollo. Los efectos de la inteligencia artificial sobre el empleo son inciertos, pues puede aumentar la productividad al tiempo que amenaza con sustituir a las personas en algunos trabajos y complementarlas en otros, provocando una mayor desigualdad de ingresos entre trabajadores y países²⁵. Solo en la hipótesis de aumentos relevantes de productividad, esos incrementos podrían traducirse en un mayor crecimiento y en mayores ingresos para la mayoría de los trabajadores. La adopción de la inteligencia artificial podría impulsar la renta total en el caso de que complemente de manera importante el trabajo humano en determinadas ocupaciones con ganancias de productividad. En ese escenario, un mayor empleo asociado a la inteligencia artificial podría compensar su efecto sustitutivo del trabajo humano con incremento de los ingresos del trabajo en la distribución de la renta y la riqueza a través de políticas redistributivas y fiscales²⁶.

Insistió el IMF en los desplazamientos ocupacionales. Los trabajadores con estudios universitarios estarían mejor preparados para pasar de empleos en riesgo de desplazamiento a empleos de alta complementariedad, teniendo los trabajadores sin educación postsecundaria una movilidad reducida. Los trabajadores más jóvenes, adaptables y familiarizados con las nuevas tecnologías, también podían aprovechar mejor las nuevas oportunidades. En cambio, los trabajadores de más edad pueden ser más vulnerables a la transformación de la inteligencia artificial y chocar con dificultades en su reciclaje y reemplazo, adaptación tecnológica y formación en nuevas competencias laborales²⁷.

²⁵ CAZZANIGA, M. *et al.*, «Gen-AI: Artificial Intelligence and the Future of Work», *IMF Staff Discussion Note SDN2024/001*, Washington, DC, enero, 2024, pp. 2-3.

²⁶ *Op. cit.*, pp. 2, 3-4, 5-7, 11 ss., 15 ss. y 22.

²⁷ *Op. cit.*, pp. 2 y 12 ss.

El último eurobarómetro estándar para España (diciembre, 2023)²⁸ identificó como primera preocupación de los españoles la inflación, seguida de la situación económica, el desempleo, la inmigración, la sanidad, el medio ambiente y el cambio climático. La desigualdad socio-económica es un reto importante para nuestra economía, nuestra democracia y para la Unión Europea. Una de sus causas es la reducción de oportunidades para trabajar debida a la falta de competencias o a la inadecuada cualificación de las personas.

3. LA DÉCADA DIGITAL EUROPEA (2020-2030)

Según las instituciones europeas, la digitalización es condición para afianzar la economía, garantizar el objetivo, siempre ambicionado, de soberanía tecnológica de la Unión y de los Estados, del que depende nuestra supervivencia política, reforzar la competitividad y productividad de la economía, facilitar la transición ecológica, crear empleo de calidad, ofrecer a los trabajadores una formación permanente efectiva y eficaz para la obtención de las cualificaciones técnicas exigidas por las nuevas actividades de sectores y empresas, y mejorar la vida de los ciudadanos. Es, con la transición climática, el motor al que se destinan los fondos de recuperación *Next Generation*, su Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, y unas transiciones climática y digital justas, a través del Fondo de Transición Justa y el programa Europa Digital.

De ahí el valor estratégico reconocido por la Unión Europea a las políticas de educación y de formación y de empleo para adquirir y renovar las competencias, adecuarlas a las necesidades empresariales, y proporcionar oportunidades profesionales y vitales a los trabajadores. La necesidad de adecuar las competencias y las cualificaciones al empleo se convirtió en parte esencial de la Agenda Social Europea y de los objetivos de crecimiento innovador, sostenible e inclusivo de la Estrategia Europa 2020²⁹, ante el «déficit cualitativo en la capacitación de las personas para aprovechar las oportunidades de empleo y responder a sus características, cada vez más exigentes»³⁰. Su «Orientación n.º 8», relativas a las políticas de empleo de los Estados miembros, se dirigió a «Conseguir una población activa cualificada que responda a las necesidades del mercado laboral y promover el aprendizaje permanente»³¹. Fueron sus objetivos

²⁸ https://spain.representation.ec.europa.eu/document/download/2a1a9875-1f0e-440c-8e9a-48ea9def2e43_cs?filename=Informe_EB_100_Oto%C3%B1o_2023.pdf

²⁹ EUROPA 2020 Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador /* COM/2010/2020 final */; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A52010DC2020>

³⁰ Real Decreto 1069/2021, de 4 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo, [...]. Capítulo III, «Principios inspiradores de la nueva Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo», *Referencias internacionales*.

³¹ Decisión del Consejo, de 21 de octubre de 2010, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros. DOUE-L-2010-82124, DOUE L 308 de 24.11.2010, Anexo.

estratégicos: una tasa de empleo del 75% para el conjunto de la Unión –para España del 74%– , inversiones en investigación y desarrollo (un 3% del PIB), reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (en un 20%, al menos) y de la tasa de abandono escolar (a menos del 10%), así como en 20 millones de personas que vivían por debajo del umbral de la pobreza o en riesgo de exclusión social, que habían de alcanzarse en 2020. La *Comunicación* de la Comisión sobre «*Nuevas capacidades para nuevos empleos: Previsión de las capacidades necesarias y su adecuación a las exigencias del mercado laboral*»³², había subrayado la necesidad de potenciar el capital humano y su empleabilidad mediante la mejora de sus capacidades, y de adecuar la oferta de dichas capacidades a la demanda del mercado de trabajo. La Orientación n.º 9 se propuso «mejorar la calidad y los resultados de los sistemas educativos y de formación en todos los niveles», e «incrementar la participación en la enseñanza superior o equivalente», hasta, al menos, el 40% la tasa de titulados de enseñanza superior³³. Esos objetivos no se cumplieron por 21 Estados por la crisis financiero-económica iniciada en 2007, y después por la crisis pandémica.

Las «*Orientaciones Integradas Europa 2020*»³⁴ insistieron a los Estados, en su «*Orientación n.º 6*», en la necesidad de «Aumentar la oferta de trabajo y mejorar el acceso al empleo, las capacidades y las competencias», en el contexto de las transiciones tecnológicas y medioambientales y demográficas, promoviendo la sostenibilidad, la productividad, la empleabilidad y el capital humano, fomentando los conocimientos, capacidades y competencias pertinentes a lo largo de la vida, e invirtiendo y mejorando la calidad de sus sistemas de educación y formación profesional y el acceso al aprendizaje digital. El Consejo demandó la acción de los Estados, además de sobre las competencias digitales de los y las docentes, sobre la aprobación de normas dirigidas a reconocer «los derechos individuales de formación» y garantizar «su transferibilidad durante las transiciones profesionales, incluido, en su caso, mediante cuentas individuales de aprendizaje», y fomentar los estudios STEM, sobre todo de las mujeres. Las personas han de poder anticiparse y adaptarse a las necesidades del mercado de trabajo a través del perfeccionamiento y el reciclaje profesional continuos, contando con servicios de orientación y asesoramiento, en el marco de unas transiciones justas y equitativas para todos. La igualdad de oportunidades en el acceso a la educación, la contención del fracaso escolar, la formación permanente de adultos, la instauración de sistemas de formación profesional dual son objetivos esenciales. La formación y el reciclaje continuos han de dirigirse también a los desempleados, personas inactivas y vulnerables en un marco de

³² COM(2008) 868, de 16.12.2008.

³³ Decisión del Consejo, cit., Anexo.

³⁴ Decisión (UE) 2020/1512 del Consejo, de 13 de octubre de 2020. Relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros, DOUE-L-2020-81520, DOUE núm. 344, 19 de octubre de 2020, Anexo.

igualdad entre hombres y mujeres y de equilibrio entre la vida laboral, familiar y privada.

La Comisión, en su *Comunicación* sobre el decenio o la década digital de Europa, de 9 de marzo de 2021³⁵, había avisado de la escasez de trabajadores con competencias digitales adecuadas y del desequilibrio de género entre los especialistas en tecnologías de la información y las comunicaciones y entre los graduados en ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas. Tras reiterar el objetivo de que, en 2030 a más tardar, como mínimo el 80% de la población de la Unión debía haber adquirido al menos capacidades digitales básicas, necesarias para acceder a itinerarios flexibles de formación, formuló el de que, en esa misma fecha, hubiera 20 millones de especialistas en tecnologías de la información y las comunicaciones trabajando, con «convergencia» entre mujeres y hombres.

El programa de política *Itinerario hacia la Década Digital*³⁶ o «Brújula Digital 2030», con metas y objetivos concretos para 2030, guía la transformación digital de Europa. La Decisión (UE) 2022/2481 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2022, estableció el programa estratégico de la Década Digital para 2030 (texto pertinente a efectos del EEE), creó un método de gobernanza basado en un mecanismo de cooperación anual de la Comisión y los Estados miembros y de seguimiento de aquélla, estableció los objetivos generales de su programa estratégico (art. 3), y fijó las «metas digitales» que habrían de alcanzarse hasta 2030 (art. 4), vinculantes para el Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión y los Estados miembros mediante el programa dicho de cooperación. Me limitaré a exponer esas «metas digitales» brevemente, porque hablan por sí solas:

1.^a) *una población con capacidades digitales y unos profesionales del sector digital altamente cualificados, con equilibrio de género*, debiendo, al menos, el 80% de las personas de entre 16 y 74 años tener capacidades digitales básicas y estar empleado en la Unión un mínimo de 20 millones de especialistas en TIC, facilitándose el acceso de las mujeres y aumentándose el número de titulados en TIC;

2.^a) *infraestructuras digitales seguras, resilientes, eficaces y sostenibles*, mediante las que todos los usuarios finales en una ubicación fija estén cubiertos por una red de gigabit y todas las zonas pobladas por redes inalámbricas de alta velocidad de próxima generación con un rendimiento equivalente, como

³⁵ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada «Brújula Digital 2030: el enfoque de Europa para el Decenio Digital» [COM (2021) 118 final].

³⁶ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-2030_es

mínimo, al de la 5G, de conformidad con el principio de neutralidad tecnológica; la producción en la Unión de semiconductores de vanguardia, de conformidad con el Derecho de la Unión sobre sostenibilidad medioambiental, en un valor de, al menos, el 20% de la producción mundial; la implantación en la Unión de, al menos, 10.000 «nodos de proximidad» de alta seguridad y climáticamente neutros y su distribución del acceso a los servicios de datos de baja latencia de las empresas con independencia de su localización; la disposición por la Unión en 2025 del primer ordenador de aceleración cuántica;

3.^a) *transformación digital de las empresas*, de modo que, al menos, el 75% de las empresas de la Unión hayan adoptado servicios de computación en nube, o macrodatos, o inteligencia artificial; más del 90% de las pymes de la Unión hayan alcanzado un nivel básico de intensidad digital; y la Unión facilite el crecimiento de sus empresas innovadoras en expansión y mejore su acceso a la financiación, como mínimo duplicando el número de unicornios; y

4.^a) *digitalización de los servicios públicos* con acceso en línea a la totalidad de las prestaciones de los servicios públicos esenciales y la comunicación de ciudadanos y empresas de la Unión con las administraciones públicas; acceso de los ciudadanos a sus historiales médicos electrónicos; tenencia por los ciudadanos de un medio de identificación electrónica (ID) seguro y reconocido en toda la Unión con el que los usuarios tengan el control absoluto de las transacciones relativas a su identidad y de sus datos personales.

El siguiente 15 de diciembre de 2022 las presidentas de la Comisión Europea, del Parlamento Europeo y del Consejo firmaron la *Declaración Europea sobre los Derechos y Principios Digitales para la Década Digital*³⁷, basada en los valores europeos y en los derechos fundamentales de la Unión, que sitúan a las personas en el centro, reafirman los derechos humanos universales y benefician a todas las personas, empresas y a la sociedad en su conjunto, complementando el pilar europeo de derechos sociales, proclamado solemnemente por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, el 17 de noviembre de 2017, en la Cumbre Social para un Empleo y Crecimiento Justo de Gotemburgo, y su plan de acción³⁸. Con su proclamación, la Unión Europea dio por concluidas las políticas económicas y fiscales de ajuste de salida de la crisis financiero-económica de 2008 y anunció la vuelta de la Europa social.

La *Declaración Europea sobre los Derechos y Principios Digitales para la Década Digital* proclama que la transformación digital de Europa debe lograr el equilibrio de género, incluyendo a las personas de edad avanzada, a las que

³⁷ 2023/C 23/01, *DOUE* 23.1.2023; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:JOC_2023_023_R_0001.

³⁸ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1226&langId=es>; <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/es/>

viven en zonas rurales, y a las personas con discapacidad o marginadas, vulnerables o privadas de derechos [2.b)]; el derecho de toda persona a la educación, la formación y el aprendizaje permanente para la adquisición de las capacidades digitales básicas y avanzadas, promoviendo una educación y una formación digitales de alta calidad, también para cerrar la brecha digital de género [4.a)]; y la creación de un entorno digital en el que las personas estén protegidas contra la desinformación, la manipulación de la información y otras formas de contenidos nocivos, incluidos el acoso y la violencia de género [15.d)].

En consonancia con la importancia de la adecuación de las habilidades profesionales a la sociedad digital, y, después, de una profusa serie de iniciativas que arrancan de 2010, seguidas de las «*Orientaciones Integradas Europa 2020*», la presidenta Von der Leyen propuso en su discurso sobre el estado de la Unión, pronunciado el 14 de septiembre de 2022 ante el Parlamento Europeo³⁹, que 2023 fuera el Año Europeo de las Competencias. La Comisión decidió colocar las competencias en el centro de la agenda política de la Unión.

4. EL AÑO EUROPEO DE LAS COMPETENCIAS (9 DE MAYO DE 2023 A 8 DE MAYO DE 2024): LA DECISIÓN (UE) 2023/936 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO DE 10 DE MAYO DE 2023, RELATIVA AL AÑO EUROPEO DE LAS COMPETENCIAS

El punto de partida fue la constatación de que la competitividad de la economía europea, en el doble proceso transicional digital y climático, precisaba de un entorno empresarial propicio –singularmente para las pymes–, de una mano de obra con las capacidades adecuadas, y del acceso a las materias primas que requiere la industria europea, gravemente afectado por la guerra de Rusia a Ucrania, «la guerra de la autocracia contra la democracia», la dependencia de la Unión y de su mercado de energía de los combustibles sólidos rusos y el incremento de los precios. La presidenta de la Comisión Europea señaló que el número de desempleados era mas bajo que nunca, y, sin embargo, el número de puestos vacantes se situaba en niveles nunca conocidos en Europa, siendo la escasez de recursos humanos un desafío para las empresas europeas.

La inadecuación de las capacidades, y su escasez, provenía, en ocasiones, de puestos de trabajo de baja calidad y de malas condiciones de trabajo en ciertos sectores productivos, carentes de desarrollo profesional atractivo. En el extremo opuesto, muchos trabajadores tenían dificultades para encontrar puestos de trabajo de calidad adecuados al nivel de sus capacidades y cualificaciones. Según el Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional,

³⁹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/speech_22_5493

el 45% de los trabajadores consideraba que sus capacidades no se correspondían plenamente con el trabajo que realizaban, mientras que el 70% de las empresas sufría escasez de personal cualificado, aunque pocas de ellas vinculaban esas dificultades con los obstáculos que ellas mismas creaban para encontrar trabajadores cualificados, como los procesos de contratación, la ubicación geográfica, el nivel de remuneración y las condiciones laborales.

La doble atención a las empresas, que conocen qué profesionales necesitan y qué profesionales necesitarán en el futuro, y a las personas trabajadoras y solicitantes de empleo, cuyas opciones sobre sus trayectorias educativas y formativas han de ser respetadas y, al tiempo, adecuadas a las necesidades de los mercados de trabajo, completada con la generación y atracción del talento de profesionales especializados del extranjero que fortalezcan las empresas e impulsen el crecimiento en Europa, llevó a la presidenta Von der Leyen a plantear que 2023 fuera el *Año Europeo de las competencias*, en un primer momento llamado de la Formación y, sobre todo, de la Formación Continua, y a solicitar de los Estados una mayor inversión en este objetivo; objetivo que, por cierto, también había sido identificado a través de la participación ciudadana en la Conferencia sobre el Futuro de Europa⁴⁰.

La Comisión aprobó su propuesta para el *Año Europeo de las Competencias* el 12 de octubre de 2022⁴¹. La Comisión daba cuenta de que:

- más de tres cuartas partes de las empresas de la Unión, y en particular las pymes, habían comunicado sus dificultades para encontrar trabajadores con las capacidades necesarias,
- que las últimas cifras de Eurostat indicaban que solo el 37% de los adultos recibía formación de forma periódica,
- que el Índice de la Economía y la Sociedad Digitales (DESI) indicaba que 4 de cada 10 adultos y 1 persona de cada 3 trabajadores carecían de competencias digitales básicas,
- que ya en 2021 había habido escasez de trabajadores en 28 ocupaciones, desde la construcción y la asistencia sanitaria hasta la ingeniería y las tecnologías de la información, lo que mostraba una demanda creciente de trabajadores, tanto altamente cualificados, como poco cualificados,

⁴⁰ Discurso sobre el estado de la Unión 2022, pp. 3, 13-14: <https://state-of-the-union.ec.europa.eu/system/files/2022-09/SOTEU%202022%20Address%20ES.pdf>

⁴¹ COM(2022) 526 final; File:///Downloads/COM_2022_526_1_EN_ACT_part1_v6.pdf

– y que existía una baja o muy baja representación de mujeres en profesiones y estudios relacionados con la tecnología, una mujer de cada 5 especialistas en TIC y una mujer de cada 3 licenciados en ciencias, tecnologías, ingenierías y matemáticas (STEM).

Esa es una brecha de género mundial. Según la UNESCO, «a escala mundial, en más de dos tercios de los países, menos de una cuarta parte de los estudiantes de ingeniería, industria y construcción o tecnología de la información y la comunicación eran mujeres en 2021»⁴². Los datos para España del Consejo Económico y Social en su *Informe sobre digitalización de la economía*⁴³ de 2021 eran los siguientes: en el año 2019 en España la tasa de graduados en ciencias, matemáticas, informática, ingeniería, industria y construcción por 1000 habitantes con edades comprendidas entre 20-29 años era de 29,7% en los hombres y de 11,9% en las mujeres, con un mayor desequilibrio que los resultados medios de la UE-27, 27,5% en los hombres y 13,7% en las mujeres⁴⁴. La brecha de género es aún mas ancha en los datos del informe del WEF de 2023 para España: 29,56% de participación femenina frente al 70,44% masculina en profesiones STEM, 26,61% frente al 73,39% en ingeniería, considerada con la manufactura y la construcción, abriéndose más la diferencia en información, comunicaciones y tecnología, con una escasa presencia femenina de un 12,97% frente a la abrumadora masculina del 87,03%⁴⁵.

A los datos contrastados hay que añadir la previsión anticipada por la UNESCO en 2018, según la cual en 2050 el 75% de los empleos estaría relacionado con las áreas de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM), sin que, al ritmo actual de escasa presencia de las mujeres en esos campos –la matriculación de mujeres rondaba el 27% y 28% en TIC y en ingenierías; apenas un 35% en estudios STEM en los datos de la UNESCO–, se lograra alcanzar la paridad de género en empleos e investigación STEM antes de 2100⁴⁶.

Había que fomentar el aprendizaje permanente para enfrentar la brecha de capacidades ante la doble transición ecológica y digital. Recordaba la Comisión que los Estados habían apoyado los objetivos sociales de la *Estrategia Europa 2030*⁴⁷, la política social europea de esta década, objetivos reiterados en el compromiso social entre las instituciones europeas y los interlocutores socia-

⁴² UNESCO, *Mujeres en la educación superior: ¿la ventaja femenina ha puesto fin a las desigualdades de género?*, 8 de marzo de 2021, p. 22; <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000377183>.

⁴³ Informe 1/2021, 24 de febrero de 2021; <https://www.ces.es/documents/10180/5246687/Inf0121.pdf/c834e421-ab2d-1147-1ebf-9c86ee56c44a>

⁴⁴ INE, 3.7. *Graduados en ciencias, matemáticas y tecnología*, septiembre, 2021.

⁴⁵ *Global Gender Gap Index 2023*, p. 330; https://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2023.pdf

⁴⁶ ONU MUJERES, *Las mujeres en ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas en América Latina y el Caribe*, mayo, 2020, p. 17; <https://lac.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Americas/Documentos/Publicaciones/2020/09/Mujeres%20en%20STEM%20ONU%20Mujeres%20Unesco%20SP32922.pdf>

⁴⁷ <https://www.consilium.europa.eu/media/30761/qc3210249esc.pdf>

les y los representantes de la sociedad civil de la *Cumbre Social de Oporto de 7 de mayo de 2021*⁴⁸, de alcanzar una tasa de empleo de al menos el 78% hasta aquel año, de que el 60% de los adultos participasen en actividades de formación cada año, de que, también hasta 2030, el 80% de los adultos poseyera capacidades digitales básicas, y de que 20 millones de especialistas en TIC estuvieran empleados en la Unión, debiendo las mujeres ocupar estos puestos de trabajo en mayor número.

En 2021, en la Unión, según la Autoridad Laboral Europea, en su *Informe sobre la escasez y el excedente de mano de obra*, «veintiocho profesiones sufrían escasez de personal, entre otros, los sectores de la asistencia sanitaria, la hostelería, la construcción y los servicios, además de la falta de especialistas en tecnologías de la información y seguridad, en particular expertos en ciberseguridad, y trabajadores con experiencia en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas»⁴⁹, y trabajadores con cualificaciones que les permitieran su adaptación a la doble transición digital y ecológica. Por su parte, la Agencia de la Unión Europea para la Ciberseguridad-ENISA había revelado la existencia de un déficit de 291.000 profesionales en aquel año⁵⁰.

A lo que había que añadir la longevidad demográfica, que se acelerará en la próxima década a medida que las cohortes del «*baby boom*» se vayan jubilando, por lo que aumenta la necesidad de aprovechar todo el potencial de los adultos en edad laboral mediante inversiones continuas en sus capacidades. Asimismo, es necesario que más personas participen en el mercado laboral, en particular las mujeres y los jóvenes, especialmente los que ni estudian, ni trabajan, ni reciben formación (ninis).

La pandemia de la Covid-19 y, después, la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania habían puesto de manifiesto y acentuado las dependencias estratégicas y los desajustes entre la oferta y la demanda de mano de obra en Europa.

Según datos del Parlamento Europeo, tomados de la *Comunicación* de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 2020, «*Configurar el futuro digital de Europa*»⁵¹, en la Unión, más del 90% de las funciones profesionales requerían un nivel básico de conocimientos digitales, al igual que unas capacidades básicas de lectura y escritura y de cálculo. El uso de herramientas digitales se esta-

⁴⁸ <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2021/05/08/the-porto-declaration/>

⁴⁹ McGRATH, J., *Report on labour shortages and surpluses*, noviembre 2021, ELA, https://www.ela.europa.eu/sites/default/files/2023-12/2021_Labour_shortages_surpluses_report.pdf; y T. De Zan y F. Di Franco, *Cybersecurity skills development in the EU*, ENISA, marzo 2020, ENISA%20Report%20-%20Cybersecurity%20Skills%20Development%20in%20the%20EU.pdf.

⁵⁰ *Enisa Threat Landscape. 2022*, octubre; Downloads/ENISA%20Threat%20Landscape%202022.pdf

⁵¹ COM (2020) 67 final.

ba extendiendo a todos los sectores. No obstante, en torno al 42% de los ciudadanos de la Unión carecía de capacidades digitales básicas, incluido el 37% de la población activa⁵². Ya en 2018 la Comisión, en su *Plan de Acción de Educación Digital 2021-2027*⁵³, ante este estado de cosas, había señalado que los propios medios tecnológicos debían utilizarse para facilitar la accesibilidad y reforzar la flexibilidad de las oportunidades de aprendizaje, en particular en el ámbito del perfeccionamiento y el reciclaje profesionales.

Con el *Año Europeo de las Competencias* la Comisión se propuso renovar el impulso, ya dado en iniciativas anteriores, al aprendizaje permanente de adultos para promover la competitividad, la productividad, la participación y el talento y mejorar las oportunidades de elección profesional y vital de las personas, en cooperación con el Parlamento Europeo, los Estados miembros, los interlocutores sociales, los servicios de empleo públicos y privados, las cámaras de comercio e industria, los proveedores de educación y formación, los trabajadores y las empresas.

Se trataba, pues, de actuar sobre los déficits de capacidades, y en concreto de capacidades digitales y para la transición ecológica, de los ciudadanos y de los trabajadores europeos, promoviendo la formación continua, el talento, la utilización del nuevo Pacto sobre Migración y Asilo para seleccionar a nacionales de terceros Estados con las capacidades adecuadas para trabajar en los mercados laborales europeos. Lo que debía hacerse aplicando las muy numerosas y sucesivas iniciativas de la Comisión para apoyar el desarrollo de capacidades y solventar este problema, crucial de este comienzo de siglo, de desajuste profundo de la demanda y la oferta de trabajo. Ofreció la Comisión apoyo financiero y técnico a los Estados para apoyar su inversión en la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional (a través del Fondo Social Europeo Plus, Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, programa Europa Digital, Horizonte Europa, o Erasmus+, entre otros fondos y programas).

El siguiente 8 de diciembre los ministros del Consejo de Empleo y Política Social (EPSCO) acordaron la posición del Consejo sobre la propuesta de Decisión para designar 2023 como *Año Europeo de las Competencias*. Ya en 2023, el 9 de febrero el Parlamento Europeo aprobó un informe sobre la propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el *Año Europeo de las Competencias 2023*⁵⁴, alcanzándose el 7 de marzo de 2023 el Acuerdo Político del Parlamento Europeo y del Consejo, ratificado por la Deci-

⁵² Informe del Parlamento Europeo sobre la propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el Año Europeo de las Competencias 2023 [COM(2022)0526 - C90344/2022 - 2022/0326(COD)], 9.2.2023, Enmienda 23, Considerando 15.

⁵³ COM(2018) 022 final.

⁵⁴ Informe sobre la propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el Año Europeo de las Competencias 2023, A9-0028/2023, 9.2.2023 [COM(2022)0526 - C90344/2022 - 2022/0326(COD)].

sión (UE) 2023/936 del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de mayo de 2023, relativa al *Año Europeo de las Competencias*.

El Parlamento y el Consejo calificaron la propuesta de la Comisión de «oportunidad única» para apoyar a las empresas europeas, y en particular a las pymes, «que se enfrentan a una carencia de efectivos», señalando la importancia de dirigir a tal fin «nuestra inversión en educación profesional y mejora de las capacidades», garantizando «una mejor cooperación con las empresas», haciendo que las necesidades de las empresas correspondan «a las aspiraciones de las personas», tanto poco cualificadas como altamente cualificadas, y acelerando y facilitando el «reconocimiento de las cualificaciones también de los nacionales de terceros países».

La doble transición ecológica y digital y otras transformaciones estructurales, como la necesidad de aumentar la resiliencia y la globalización, afectaban a todas las profesiones en el mercado laboral europeo, modificando las capacidades necesarias para que la economía europea crezca de manera sostenible y competitiva.

El cambio demográfico reduce la mano de obra disponible. Si bien la tasa media de desempleo de la UE permanecía estable en el 6% en agosto de 2022, el 77% de las empresas había tenido dificultades para encontrar personas con las capacidades necesarias ya desde 2019. En particular, la disponibilidad de personal cualificado y de directivos experimentados era el problema más importante para una cuarta parte de las pequeñas y medianas empresas de la UE, que representaban el 99% de todas las empresas de la UE y daban empleo a 83 millones de personas. En España, el 93% de nuestras empresas tenían menos de 9 trabajadores, representaban más del 95% del total de empresas, y cerca del 65% del total de empleo empresarial, según datos del Ministerio de Trabajo y Economía Social de abril de 2022)⁵⁵.

La situación se agravaría al preverse que el tamaño de la población europea en edad de trabajar disminuyera y pasase del 64% en 2019 al 56% en 2070, y que la tasa de dependencia de las personas mayores aumentase de 32% en 2020 a 54% en 2070.

Reiteraron el Parlamento y el Consejo que la Unión se enfrentaba a una escasez sin precedentes de mujeres en las profesiones relacionadas con la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas (CTIM) y su enseñanza. Las mujeres constituían el 52% de la población europea y la mayoría de los titulados universitarios de la UE; sin embargo, solo dos de cada cinco científicos e ingenieros y solo el 18% de los especialistas en TIC eran mujeres. Al mismo

⁵⁵ *España Digital 2026*, 8 de julio de 2022, p. 80 y n. 21.

tiempo, las niñas se sienten atraídas por el campo de las CTIM en su etapa escolar, y en algunos países rinden mejor que los niños. Este fenómeno de pérdida de talento se conoce como leaky pipeline («tubería con fugas»).

Una mano de obra con las capacidades adecuadas también es una condición previa para la transición ecológica, que se prevé que genere 2,5 millones de puestos de trabajo adicionales en la UE de aquí a 2030.

Solucionar la escasez de trabajadores cualificados era urgente para impulsar el poder de la innovación, la productividad y el crecimiento de la economía social de mercado europea.

Dado que solo el 37% de los adultos recibía formación en la UE, el reciclaje y el aprendizaje permanente eran el camino de tránsito obligado para aprovechar las oportunidades de la doble transición ecológica y digital.

La Comisión mostró su satisfacción⁵⁶, y por la citada Decisión (UE) 2023/936 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, quedó establecido el *Año Europeo de las Competencias*, desde el 9 de mayo de 2023 hasta el 8 de mayo de 2024 (art. 1), con el objetivo general de «fomentar una mentalidad más centrada en el reciclaje y el perfeccionamiento profesionales de conformidad con las competencias, el Derecho y las prácticas nacionales», de acuerdo con los principios 1.º, 4.º y 5.º del Pilar Europeo de Derechos Sociales y su reconocimiento del *derecho* de toda persona a «una educación, formación y aprendizaje permanente inclusivos y de calidad, a fin de mantener y adquirir capacidades que le permitan participar plenamente en la sociedad y gestionar con éxito las transiciones en el mercado laboral». Al tiempo, el *Año Europeo de las Competencias* se dirigió a impulsar la competitividad de las empresas de la Unión, en concreto de las pymes, y la creación de empleo de calidad de modo que la doble transición ecológica y digital sea socialmente justa, inclusiva y equitativa, promoviendo «la igualdad de acceso al desarrollo de capacidades y reduciendo las desigualdades y la segregación en la educación y la formación, y contribuyendo al aprendizaje continuo y la progresión de la carrera, de modo que se capacite a las personas para acceder a empleos de calidad y participar plenamente en la economía y la sociedad» (art. 2).

A ese objetivo servían cuatro acciones básicas, relacionadas en el art. 2 de la Decisión:

- 1) *promover la inversión de empleadores públicos y privados, entre otros, y en particular de las pymes, en educación, formación, reciclaje y perfecciona-*

⁵⁶ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_23_1501

miento profesionales para el acceso y la permanencia de los trabajadores en sus puestos de trabajo o para gestionar su movilidad o transición a otros;

2) asegurar la adecuación de la oferta de las competencias a las necesidades de los empleadores en cooperación con los interlocutores sociales y las empresas, los servicios de empleo, los educadores y los formadores..., y facilitar el reconocimiento de las capacidades y cualificaciones;

3) adecuar las aspiraciones, necesidades y capacidades de las personas, incluidas las capacidades adquiridas durante la movilidad, a las necesidades y oportunidades del mercado laboral, especialmente para la transición ecológica y digital, los nuevos sectores emergentes y la recuperación de la Covid, con especial atención a la integración de mujeres y jóvenes, de personas que ni trabajan, ni estudian, ni reciben formación, con baja cualificación, trabajadores de más edad, con discapacidad, procedentes de entornos desfavorecidos y diversos, que viven en zonas remotas y regiones ultraperiféricas, así como personas desplazadas procedentes de Ucrania;

4) y atraer a personas de fuera de la Unión con las competencias necesarias para los Estados, promoviendo las oportunidades de aprendizaje, incluidas, cuando sea necesario, la educación y formación lingüísticas, el desarrollo de capacidades y la movilidad, y facilitando el reconocimiento de las cualificaciones.

5. LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS Y ECONÓMICOS DE LA DECISIÓN (UE) 2023/936 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, DE 10 DE MAYO DE 2023, RELATIVA AL AÑO EUROPEO DE LAS COMPETENCIAS

La Comisión anunció que, para la ejecución de la Decisión (UE) 2023/936 del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de mayo de 2023 relativa al *Año Europeo de las Competencias*, se basaría en diez iniciativas ya en curso, de las que a continuación me limitaré a destacar las más relevantes, en particular las cuentas de aprendizaje individuales: la Agenda Europea de Capacidades, el Pacto por las Capacidades, sendas Recomendaciones del Consejo sobre las cuentas de aprendizaje individuales y las microcredenciales, la Coalición por las Capacidades y los Empleos Digitales, la Plataforma Europea de Capacidades y Empleos Digitales en el marco del Mecanismo Conectar Europa, el diálogo estructurado con los Estados sobre educación y capacidades digitales, la Nueva Agenda Europea de Innovación, la estrategia europea para las universidades, la reserva de talentos de la UE y de asociaciones en materia de talentos. Para su apoyo técnico y financiero, dirigido a las inversio-

nes de los Estados y privadas en el perfeccionamiento y reciclaje profesionales, ofreció:

– El Fondo Social Europeo Plus (FSE+), con un presupuesto de más de 99 000 millones de euros para el período 2021-2027, en su condición de principal instrumento de la UE para invertir en las personas.

– El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, que puede apoyar las reformas e inversiones de los Estados miembros, también en el ámbito de las capacidades y el empleo.

– El Programa Europa Digital con 580 millones de euros para el desarrollo de capacidades digitales avanzadas y de una reserva de talento de expertos digitales.

– Horizonte Europa, que presta sustento a las capacidades de los investigadores, los emprendedores y los innovadores, en particular a través de las acciones Marie Skłodowska-Curie, del Consejo Europeo de Innovación y del Instituto Europeo de Tecnología.

Erasmus+, dotado con un presupuesto de 26.200 millones de euros, estimula el desarrollo personal y profesional de los estudiantes, el personal y las instituciones de educación y formación profesionales, y también financia a las universidades europeas.

Otros programas para el sostén del desarrollo de competencias son el Programa InvestEU, el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización para Trabajadores Despedidos, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo de Transición Justa, el instrumento de préstamo al sector público en el marco del Mecanismo para una Transición Justa, el Cuerpo Europeo de Solidaridad, el Programa de Medio Ambiente y Acción por el Clima (Programa LIFE), el Fondo de Modernización, el instrumento de apoyo técnico, y el Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional⁵⁷.

En la *Agenda Europea de Capacidades para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia*, adoptada el 1 de julio de 2020⁵⁸, en plena pandemia, la Comisión marcó la doble finalidad, calificada de «una revolución de

⁵⁷ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-year-skills-2023_es

⁵⁸ *European Skills Agenda for Sustainable Competitiveness, Social Fairness and Resilience*, 1 de julio de 2020; Communication 30 june_v2 (3).pdf. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones [COM(2021) 274 final]; https://migrant-integration.ec.europa.eu/library-document/european-skills-agenda-sustainable-competitiveness-social-fairness-and-resilience_en

las capacidades», de mejorar las habilidades existentes (*upskilling*) y de recualificar y formar a los trabajadores en nuevas habilidades (*reskilling*) para garantizar la recuperación de la economía, reforzar la competitividad mundial y la equidad social de Europa, y convertir la doble transición ecológica y digital en oportunidades para todos. Entre sus objetivos para 2025 figura que participen en actividades de aprendizaje el 50% de los trabajadores adultos de entre 25 y 64 años durante un período de doce meses (lo que supondría un incremento del 32%), el 30% de adultos de entre 25 y 64 años poco cualificados en un período de doce meses (con un incremento de un 67%), el 20% de adultos desempleados de entre 25 y 64 años con una experiencia de aprendizaje creciente (equivalente a un incremento de un 82%), el 70% de los adultos de entre 16 a 74 años con competencias digitales básicas (con un incremento de un 25%).

En noviembre de 2020, la Comisión puso en marcha el *Pacto por las Capacidades*⁵⁹, una acción colectiva con la finalidad de ofrecer incentivos a las empresas, y otras organizaciones, públicas y privadas, para superar el desajuste entre las cualificaciones y los puestos de trabajo disponibles en una economía digitalizada, verde y socialmente justa, y promover una cultura de aprendizaje permanente para todos. El Pacto reúne a interlocutores sociales, proveedores de educación y formación, servicios públicos de empleo y otras partes interesadas en el ámbito de las capacidades, tanto privadas como públicas. En octubre de 2022, según datos de la Comisión, se habían adherido más de 700 organizaciones y constituido 12 asociaciones a gran escala en sectores estratégicos, con el compromiso de ayudar a crear 6 millones de oportunidades de formación, destacando la Comisión la importancia de la dimensión regional (de las regiones fronterizas, desfavorecidas y remotas, ultra periféricas, en que las oportunidades de perfeccionamiento y reciclaje profesionales son limitadas)⁶⁰. El 20 de marzo de 2024 había prestado formación a 3,5 millones de trabajadores⁶¹.

Uno de los objetivos del *Pacto* es mejorar las capacidades y la movilidad del 5% de los trabajadores de la automoción cada año, afectados por la interrupción de las cadenas mundiales de suministro durante la pandemia y después, invirtiendo 7.000 millones de euros para recualificar a 700.000 trabajadores al año. El sector de la automoción, con un importante peso en la industria española, se enfrenta a las transformaciones de una movilidad sostenible con un bajo nivel de emisiones y al avance acelerado de la digitalización, que hacen imprescindible la recualificación de los trabajadores⁶².

⁵⁹ *Pact for Skills and Charter*, 11 de noviembre de 2020; <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1517&langId=en>.

⁶⁰ Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el Año Europeo de las Capacidades 2023, COM/2022/526 final, Bruselas, 12.10.2022 (considerando 10).

⁶¹ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1517&furtherNews=yes&newsId=10790>

⁶² Real Decreto 1069/2021, capítulo II, «Escenario y Tendencias del Mercado de Trabajo». «Contexto actual. Situación y tendencias del mercado de trabajo. Principales efectos de la crisis sanitaria». «2. Análisis del impacto de la crisis por sectores», cit.

El Consejo [en su formación de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores], de 29 de noviembre de 2021, había aprobado una *Resolución sobre un nuevo plan europeo de aprendizaje de adultos 2021-2030* para promover el perfeccionamiento y el reciclaje de adultos, necesario «a medida que navegamos por transiciones cada vez más complejas y frecuentes» y parte importante de la prioridad estratégica, en el marco del Espacio Europeo de Educación, de «hacer del aprendizaje permanente y de la movilidad una realidad para todos» (16 y 17)⁶³. Reconoció el Consejo la necesidad de implantar un «nueva cultura de aprendizaje», que prestara la relevancia debida a «la adquisición continua de conocimientos, capacidades y competencias pertinentes, en todos los niveles dentro de los contextos del aprendizaje formal, no formal e informal, a lo largo de la vida». Las personas con una actitud proclive al aprendizaje permanente estarían «mejor equipadas para adaptarse a las nuevas circunstancias y para desarrollar las capacidades que necesitan para el empleo y para la plena participación en la sociedad y el desarrollo personal». El aprendizaje de adultos contribuiría a la igualdad de género, al tiempo que en nuestras sociedades longevas el aprendizaje de los mayores de 65 años sería «beneficioso para promover el bienestar y envejecimiento activo, autónomo y saludable» [Anexo I, Ámbito prioritario 4 – Calidad, equidad, inclusión y éxito en el aprendizaje de adultos, Inclusión: i)].

El Consejo había aprobado una *Recomendación de 16 de junio de 2022 relativa a un enfoque europeo de las microcredenciales para el aprendizaje permanente y la empleabilidad*⁶⁴, que los Estados habían de acoger en sus sistemas educativos y formativos y en sus políticas de capacidades y activas de empleo para complementar y mejorar los ecosistemas de educación, formación, aprendizaje permanente y empleabilidad, sin alterar los sistemas de educación inicial, superior y de educación y formación profesionales (EFP), ni sustituir las cualificaciones y titulaciones existentes (4), siendo una microcredencial el registro de los resultados del aprendizaje, evaluados con criterios transparentes y claramente definidos, que ha obtenido un aprendiente a raíz de un pequeño volumen de aprendizaje. «Las experiencias de aprendizaje que dan lugar a la obtención de microcredenciales están diseñadas para proporcionar al aprendiente conocimientos, capacidades y competencias específicos, que responden a las necesidades sociales, personales, culturales o del mercado de trabajo. Las microcredenciales son propiedad del aprendiente, se pueden compartir y son portátiles. Pueden ser independientes o acumularse en credenciales más amplias. Están respaldadas por una garantía de calidad con arreglo a normas acordadas en el sector o ámbito de actividad pertinente» [5.a)].

⁶³ 2021/C 504/02, *DOUE* C 504, 14.12.2021; [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:32021G1214\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:32021G1214(01)).

⁶⁴ *DOUE* C 243, 27.6.2022; <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-Z-2022-70041>.

Aprobó el Consejo otra *Recomendación, también de 16 de junio de 2022, relativa a las cuentas de aprendizaje individuales*⁶⁵, dirigidas al establecimiento por los Estados, previa consulta a los interlocutores sociales, de dichas cuentas que permitan a los trabajadores adultos en edad de trabajar, residentes legales en un Estado miembro, reducir sus déficits de capacidades y participar en formaciones pertinentes para el mercado laboral, revisadas periódicamente para su adaptación a sus necesidades, y para las transiciones profesionales, independientemente de su situación laboral o profesional» [1.a)]. Es también objetivo de esta Recomendación «aumentar los incentivos y la motivación de las personas para buscar actividades de formación» [1.b)].

El Consejo exhorta a los Estados miembros a establecer y mejorar progresivamente las cuentas individuales de aprendizaje, alimentadas por plurales fuentes de financiación público-privadas, de modo que sus costos se repartan (entre los fondos de la Unión⁶⁶, de los Estados, de los empleadores, y los gestionados por los interlocutores sociales).

Las cuentas de aprendizaje individuales son personales y atribuyen a sus titulares la plena titularidad de derechos –al margen de su fuente de financiación–, que pueden acumular y conservar a lo largo del tiempo para acceder a las oportunidades de formación, orientación y validación de aprendizajes, también durante los períodos de transición entre puestos de trabajo, entre el trabajo y el aprendizaje, entre el empleo y el desempleo, y entre actividad e inactividad [4.b) y c)]. Funcionan como mecanismos de autocontrol del aprendizaje y de las trayectorias profesionales de cada trabajador. Los Estados han de garantizar «una oferta nacional adecuada para cada cuenta de aprendizaje individual que pueda acumularse y utilizarse durante un período determinado, a fin de permitir una formación más sustancial» (6.), si bien pueden limitar las posibilidades de acumulación y conservación a un plazo y una cantidad máximos para fomentar la utilización regular de los derechos de formación profesional a lo largo de la vida laboral de las personas. Estas cuentas individuales de aprendizaje, que, a la postre, se traducen en una cantidad económica a disposición de la persona interesada para cubrir los costes directos de su formación o del recurso a servicios de orientación y asesoramiento, evaluación o validación de capacidades, han de poder usarse por los trabajadores para participar en actividades de formación durante el tiempo de trabajo. Son complementarias de otros mecanismos ya existentes en las distintas realidades estatales conforme a sus prácticas y necesidades.

⁶⁵ DOUE C 243, 27.06.2022; <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-Z-2022-70042>

⁶⁶ Del Fondo Social Europeo Plus, del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, del Fondo de Transición Justa, del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia en el marco de Next Generation EU.

El reconocimiento de estos derechos significa un importante cambio de concepción del Derecho del trabajo, que comienza a levantar derechos «más allá del empleo», «más allá del contrato de trabajo», derechos de *tirage social* en el informe Supiot⁶⁷, que los ordenamientos laborales, más de treinta años después de su elaboración teórica, reconocerían a los trabajadores con independencia de su situación contractual.

Si los Estados, previa consulta a los interlocutores sociales y partes interesadas, deciden instaurarlas, el Consejo les recomienda que establezcan un «marco facilitador», que incluya orientación profesional y validación de aprendizajes, un registro nacional de las oportunidades admisibles de formación de calidad, de orientación profesional y de validación de aprendizajes, un portal digital nacional único de apoyo a las cuentas de aprendizaje individuales, preferiblemente interconectado con la plataforma Europass.

El Consejo recomienda también a los Estados que establezcan permisos de formación remunerados, o adopten disposiciones sobre ingresos de sustitución, aplicables a todos los tipos de relaciones de trabajo y a los trabajadores por cuenta propia; y brinden apoyo financiero y no financiero a los empleadores, en particular a las pymes, cuyos trabajadores recurran a permisos de formación remunerados. Deben prestar especial atención a las personas más necesitadas de perfeccionamiento y reciclaje profesionales (trabajadores atípicos, de pymes, desempleados, inactivos o sin cualificación, de determinadas áreas geográficas). Estimula el Consejo a los Estados a reconocer el ejercicio de los derechos de formación «nacionales» en o desde otro Estado y, a largo plazo, a aceptar la transferibilidad de las cuentas individuales de formación a otro Estado miembro, considerando «las posibles repercusiones en los mercados laborales nacionales», así como a establecer «normas sobre la caducidad de los derechos que incentiven a los aprendientes a hacer pleno uso de ellos»⁶⁸.

Corresponde a los Estados garantizar una financiación adecuada y sostenible de las cuentas de aprendizaje individuales, combinando fuentes de financiación públicas y privadas, incluidas las financiaciones que sean fruto de la negociación colectiva, y recurriendo a los fondos de la Unión, en particular al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo de Transición Justa, y al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. La Comisión se ofrece a apoyar a los Estados a través de los conocimientos especializados del Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (Cedefop), la Fundación Europea de Formación (ETF), la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Eurofound) y la Autoridad Laboral Europea (ALE).

⁶⁷ *Au-delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, Ed. Flammarion, París, 1999.

⁶⁸ Cit., cdos. 16, 17, 23, 24.

Los gobiernos deben dar prioridad al acceso equitativo a la infraestructura digital, también en zonas rurales, para dar soporte a las transiciones profesionales y sostener la adquisición de nuevas competencias y su recualificación o actualización permanente mediante diversas medidas formativas, y, también, de inversión pública y de apoyo financiero. Las remuneraciones de los permisos de formación y las prestaciones de seguridad social, como rentas de sustitución, pueden cubrir situaciones de necesidad de personas trabajadoras en transición, cuyas competencias y salarios han sido y serán desplazados por la digitalización y por la transición hacia la neutralidad climática. Los períodos de desempleo o de baja actividad económica deben acompañarse de medidas de educación y formación.

Las empresas tienen mucho que decir y hacer sobre su innovación, su capital organizacional, las competencias que precisan, y la creación de carreras profesionales ascendentes a través de la formación y recualificación mediante la cooperación con los sindicatos y con las universidades. De hecho, la «mayor parte de la formación relacionada con el empleo en la Unión está promovida por los empleadores»⁶⁹. Muchas pequeñas y medianas empresas, sin embargo, han de mejorar sus déficits de creación de tecnología, innovación, internacionalización y de formación de sus trabajadores y aceptar que el perfeccionamiento y el reciclaje profesional permanente constituyen una inversión que redundará en su mayor competitividad, para lo que pueden precisar financiación pública. El cambio de enfoque imprescindible sobre el valor del perfeccionamiento y el reciclaje profesionales en la Unión, según la propia Unión – el Comité Consultivo de Formación Profesional, la Comisión y el Consejo-, ha de basarse en compromisos políticos y en la motivación y responsabilidad de las personas, en particular las adultas, que precisan cambiar o actualizar sus clasificaciones, a las que, por otra parte, han de proporcionarse «las herramientas que necesitan para perfeccionarse o reciclarse profesionalmente, en todos los niveles de cualificación», ofertas formativas de calidad, diversificadas y adaptadas a puestos de trabajo, y mecanismos de financiación adecuados⁷⁰.

Como la Comisión, el Consejo ha considerado esenciales el perfeccionamiento y el reciclaje continuos para permitir a los trabajadores responder a las necesidades de su empleo actual o transitar a nuevos empleos y sectores en expansión, como los sectores ecológico y digital, en particular en el contexto del envejecimiento de la población (*Recomendación relativa a un enfoque europeo de las microcredenciales para el aprendizaje permanente y la empleabilidad*, 2.).

⁶⁹ Recomendación del Consejo, de 16 de junio de 2022, relativa a las cuentas de aprendizaje individuales, cit., *cdo.* 9.

⁷⁰ Recomendación del Consejo, de 16 de junio de 2022, relativa a las cuentas de aprendizaje individuales, *cdos.* 12 y 13.

En todos los países de la Unión se ha abierto un nuevo tiempo para el reconocimiento de un «derecho» de formación continua, al aprendizaje permanente⁷¹, dirigido a personas adultas, bajo la vigilancia europea de las políticas de empleo –educación y formación– de los Estados.

6. COMPETENCIAS DE LA UNIÓN EUROPEA SOBRE EMPLEO, EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL Y LA RECEPCIÓN DE *SU SOFT LAW* EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL

Es preciso llamar la atención acerca de la naturaleza de los instrumentos jurídicos utilizados por la Unión para ejercer sus competencias, que lo son de fomento de la cooperación interestatal y de apoyo y complementación de las de los Estados, en empleo, educación y formación profesional, y de coordinación de las políticas de empleo estatales en el marco de la estrategia europea de empleo, para afrontar un cambio de tanta envergadura como es un proceso de actualización laboral y personal del conjunto de la población europea. La Unión, además de recurrir a decisiones obligatorias en todos sus elementos, ha canalizado su técnica regulatoria a través del *soft law* (comunicaciones, orientaciones, recomendaciones), revestido, no obstante, de la fuerza que le proporciona su inserción en los fondos *Nex Generation*, y su elemento central, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, y en otros Fondos Europeos de acuerdo con su propia condicionalidad y, con ellos, en el sistema de gobernanza económica de la Unión a través de los Semestres europeos, del marco de la estrategia coordinada para el empleo y de sus principales documentos.

La *Decisión (UE) 2023/936 del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de mayo de 2023, relativa al Año Europeo de las Competencias*, encontró fundamento en el art. 149 del TFUE, que, en materia de empleo, habilita al Parlamento Europeo y al Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, a adoptar medidas de fomento para alentar la cooperación entre los Estados miembros y apoyar la actuación de estos últimos en el ámbito del empleo, a través de iniciativas destinadas a desarrollar los intercambios de información y buenas prácticas, facilitar análisis comparativos y asesoramiento, así como promover planteamientos innovadores y evaluar experiencias, en particular recurriendo a proyectos piloto. Estas medidas no incluirán armonización alguna de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros. El art. 7 de dicha Decisión ordena a la Comisión presentar un informe al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Re-

⁷¹ CIBOIS, V., «L'universalisation de la VAE, une nouvelle étape pour le droit de la formation professionnelle?», *Revue du Droit du Travail*, n.º 1, 2023, pp. 23 ss.

giones, a más tardar el 31 de mayo de 2025, sobre la ejecución, los resultados y la valoración general de las iniciativas establecidas y aplicadas en los Estados miembros y en toda la Unión, incluyendo «ideas para nuevos esfuerzos comunes en el ámbito de las capacidades con el fin de crear un legado duradero del Año Europeo de las Competencias».

La Recomendación del Consejo de 16 de junio de 2022 relativa a un enfoque europeo de las microcredenciales para el aprendizaje permanente y la empleabilidad se apoyó en los arts. 149, 165 y 166 (empleo, educación, y formación profesional) y 292 TFUE (adopción de recomendaciones por el Consejo).

La Recomendación, de 16 de junio de 2022, relativa a las cuentas de aprendizaje individuales, volvió al art. 149 del TFUE, sobre empleo.

La *Decisión (UE) 2023/2528 del Consejo, de 9 de octubre de 2023, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros*, aprobada con base en el art. 148.2 TFUE, se inserta en el marco de coordinación de políticas que lleva a cabo el Semestre Europeo (nombre que recibe el proceso anual de coordinación de las políticas económicas entre los Estados miembros y las instituciones de la UE), que se descompone, como es sabido, en 1. Las orientaciones para las políticas de empleo; 2. El Informe Conjunto sobre el Empleo; 3. Los programas nacionales de reforma; 4. Informes sobre los Estados miembros y Recomendaciones específicas por país.

A ese *soft law* europeo no han sido ajenas, en nuestro ordenamiento jurídico, normas legales de la mayor rigidez, como son las leyes orgánicas 3/2020, de modificación de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación; 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la formación profesional; y 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario; además de la Ley 17/2022, de 5 de septiembre, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, la Ley 28/2022, de 21 de diciembre, de fomento del ecosistema de las empresas emergentes o Ley de *starstups*, la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, y un buen número de disposiciones laborales legales (decretos-leyes) y reglamentarias.

Por referirme a una de las mencionadas leyes, la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario, «incluye la formación permanente o a lo largo de toda la vida como dimensión esencial de la función docente de la Universidad» [exp. de mot. y art. 2.2.g)], que ha de ofertar titulaciones de formación permanente [art. 47.2.b)] y establece fórmulas de transferencia y conexión entre la formación profesional superior y la Universidad al servicio de los procesos de actualización laboral y personal del conjunto de la población. Contempla el derecho de acceso a la Universidad de las personas mayores de 25 años y de las tituladas en enseñanzas deportivas, de artes plásticas y diseño y de formación profesional. Prevé la creación de centros docentes privados de educación superior no universitarios (disp. adicional 8.^a). Facilita el acceso a las

titulaciones de formación permanente a las personas que no posean ninguna titulación universitaria habilitante para ese acceso, pero puedan acreditar experiencia laboral o profesional con nivel competencial equivalente a la formación académica universitaria, mediante un procedimiento de reconocimiento de la experiencia profesional (disp. adicional 17.^a).

Convendrá, para concluir, abordar dos últimas cuestiones relevantes. Se refiere la primera al desolador, pero real, diagnóstico que formula la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la formación profesional, sobre el gravísimo problema de descualificación profesional de la población trabajadora de nuestro país. En la segunda demandaré una nueva reforma laboral, el famoso Estatuto de los Trabajadores del siglo XXI, que nunca llega, para reconocer el derecho a la formación continua o al aprendizaje permanente de las personas ocupadas y desocupadas.

Antes, el pronóstico del Gobierno y de los interlocutores sociales españoles expuesto en el citado Real Decreto 1069/2021, de 4 de diciembre, que aprobó, en el marco de la concertación social y con las Comunidades Autónomas, la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024, sobre el cambio ocupacional en España: el comercio electrónico, la logística, el transporte de mercancías, las entregas a domicilio, la informática y las comunicaciones crecieron con la pandemia y el recurso al teletrabajo; asimismo los sectores del ocio doméstico, farmacéutico, sanitario y el comercio de productos alimentarios experimentaron «incrementos de actividad productiva», si bien en el futuro precisarán de competencias tecnológicas «por el desarrollo veloz de los nuevos canales de venta». En los años venideros, a medio plazo, el empleo crecerá en sectores relacionados con las ingenierías, las comunicaciones y redes sociales, el diseño gráfico, la electricidad y electrónica, la fabricación mecánica, las actividades físico deportivas y la química, las energías renovables, la eficiencia energética y el tratamiento de residuos; y, por causa del envejecimiento poblacional, en los sectores sanitario, farmacéutico, de servicios sociales y de cuidados de personas dependientes en el hogar⁷². De las ofertas de empleo publicadas en portales de internet anotó el Real Decreto 1069/2021 la aparición de profesiones «relacionadas con la digitalización, que previsiblemente van a experimentar un fuerte crecimiento en los próximos años, si bien todavía tienen un peso relativo pequeño en la generación de empleo: [...] especialista en inteligencia artificial, ingeniería de robótica, *agile coach*, desarrollo de *big data*, experta de arquitecturas en la nube, especialista en ciberseguridad, control de tráfico con drones, representantes de atención al cliente *online* o diseño de

⁷² Real Decreto 1069/2021, capítulo II, «Escenario y Tendencias del Mercado de Trabajo». «Contexto actual. Situación y tendencias del mercado de trabajo. Principales efectos de la crisis sanitaria». «2. Análisis del impacto de la crisis por sectores», cit.. «3. Medidas a adoptar para enfrentar las consecuencias de esta crisis», cit.

impresión 3D en la moda. Es decir, una serie de ocupaciones innovadoras que requieren unos conocimientos muy especializados»⁷³.

7. LA GRAVE FALTA DE CUALIFICACIÓN PROFESIONAL EN ESPAÑA; EL «AJUSTE ENTRE OFERTA Y DEMANDA DE TRABAJO, UNO DE LOS DESAFÍOS COMO PAÍS»

La Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la formación profesional, se aprobó en cumplimiento del componente 20⁷⁴ del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España, aprobado por el Gobierno en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia regulado por el Reglamento (UE) 2021/241, da cuenta de la gravedad del problema de la falta de competencias profesionales en nuestro país, unido al desempleo estructural, al abandono y fracaso escolar, a los sesgos de género y a las discriminaciones por distintas causas, entre ellas por discapacidad.

La falta de cualificación profesional, o de su reconocimiento, afirma la ley, «prácticamente afecta a la mitad de la población activa del país», limita el progreso profesional de muchas personas [...] y, en muchas ocasiones, su propia continuidad en el empleo», privando a esas personas de derechos de ciudadanía [...], reconocidos en la Constitución, en las normas europeas e internacionales, y de «oportunidades de realizarse plenamente como tales». Y añade: «Este riesgo [...] aumenta cuando tomamos en consideración que el fuerte cambio tecnológico y económico al que estamos sometidos exige una adecuada cualificación y flexibilidad del capital humano para adaptarse a las circunstancias cambiantes» de la transformación digital y de la economía verde y azul. Con la negativa doble consecuencia de que «muchas personas no encuentran empleo» y «el sistema empresarial no logra cubrir algunas de sus ofertas de empleo». La falta de cualificación adecuada de una gran parte del capital humano es causa, entre otras, de la débil productividad media de nuestra economía y de la insuficiente capacidad de emprendimiento —«lo que coincide con las advertencias realizadas por organismos europeos»-. La corrección de una situación tan perjudicial requiere de una política firme y eficaz, que no puede esperar, de cualificación y recualificación permanente de las personas y de «ajuste entre oferta y demanda de trabajo, uno de los desafíos como país». Insiste: «la formación de la población activa, ocupada y desempleada, en España se encuentra en índices por debajo de lo que todas las perspectivas indican necesarios para mantener actualizada y cualificada a la población. Es urgente mejorar los mecanismos de

⁷³ Capítulo II, «Escenario y Tendencias del Mercado de Trabajo». «Contexto actual. Situación y tendencias del mercado de trabajo. Principales efectos de la crisis sanitaria» [...] «3. Medidas a adoptar para enfrentar las consecuencias de esta crisis», cit.

⁷⁴ «Plan estratégico de impulso de la formación profesional».

formación y recualificación, y ajustarlos a las necesidades próximas a los desempeños profesionales» (preámbulo, D). El diagnóstico es severo, pero cierto, y, como sigue diciendo el preámbulo de la ley, no atenderlo supondría, además de renunciar «a las oportunidades de modernización de nuestra economía y de nuestra sociedad», arriesgar «objetivos fundamentales para el siglo XXI».

Y aunque es manifiesto, como asegura la citada Ley Orgánica 3/2022, que la creatividad e innovación de una economía no es solo el resultado del talento de los grupos directivos y que el talento es una cualidad presente en toda la población –naturalmente, el dinamismo económico de un país no depende de la formación de una reducida élite, sino que «es el resultado de la capacitación del conjunto de su población», que tiene garantizado por la Constitución su derecho en igualdad a la educación (art. 27)–, la creación y transferencia de conocimiento, tecnología e innovación, y no solo su adopción y uso, requieren, de ordinario, de niveles superiores de cualificación.

La ley integró el sistema de formación profesional en el sistema educativo, dirigiéndose a recuperar su utilidad frente a su tradicional desprestigio y a incrementar el peso de los niveles formativos intermedios en la estructura del empleo para evitar su concentración en los extremos. Identifica la ley en nuestro sistema productivo vacantes que «son especialmente elevadas en niveles intermedios de cualificación –vinculados a la formación profesional– y, más en concreto, en aquellas actividades directamente relacionadas con la modernización del sistema económico exigida por el cambio tecnológico y medioambiental. El escaso desarrollo de las cualificaciones intermedias en la estructura formativa española exige duplicar, con rapidez, el número de personas con formación intermedia para poder responder a las necesidades del sistema productivo. El número de empleos generados por la digitalización y la transición ecológica necesitarán ser cubiertos con personas competentes y cualificadas profesionalmente, al menos, con el nivel de formación profesional de grado medio, que se incluye entre los correspondientes a la enseñanza secundaria postobligatoria. Las previsiones para España en 2025 identifican que el 49% de los puestos de trabajo requerirán una cualificación intermedia, y solo un 14% de puestos requerirán baja cualificación». Explica la ley la baja productividad de nuestra economía por la falta de cualificación adecuada de «gran parte del capital humano» y que su objetivo es aproximar la oferta y la demanda de trabajo, y diagnostica los males de nuestro sistema de formación polarizado hacia abajo y hacia arriba, que arroja personas infra cualificadas o sobre cualificadas. Su propósito político es fortalecer las clases medias, «el grupo de profesionales con cualificación intermedia. Este es el rasgo que nos diferencia de otras economías europeas desarrolladas, cuyo principal activo es este grupo intermedio de personas cualifi-

cadras profesionalmente» (preámbulo, D). Y atraer hacia esas cualificaciones medias a las bajas, previendo su reducción en nuestro sistema productivo⁷⁵.

Naturalmente, la ley no renuncia a cualificaciones o ciclos formativos superiores dentro del nuevo sistema de formación profesional integrado, aptas para la innovación, la investigación y el emprendimiento, ni a la relación de ese sistema con las enseñanzas universitarias (arts. 49, 54.3).

El diagnóstico de la Ley Orgánica 3/2022 fue compartido por el presidente de la CEOE al presentar el *Informe de Tendencias de Recursos Humanos 2023. Déficit de talento, rotación y estrategias de fidelización*, elaborado con Randstad Research⁷⁶, que expresó que el principal problema de las empresas españolas en 2023 era la falta de personal cualificado en hostelería y construcción, sectores claves de nuestra economía –lo que el Banco de España había atribuido a la caída de los flujos migratorios por la pandemia y los sindicatos y el Gobierno a los bajos salarios de estos sectores, con el añadido de la existencia de desempleo en los mismos– que amenazaba con la desaparición de numerosas pequeñas y medianas empresas; también faltaba personal cualificado en el sector tecnológico, con mayor precisión en las actividades tecnológizadas de los distintos sectores y actividades. La retención de talento era el segundo objetivo más importante para el 42% de las empresas encuestadas y las nuevas contrataciones obedecían, en el 32% de los casos, a la necesidad de nuevas habilidades, según el Informe. En el *Informe 2024. Déficit de talento y adopción de IA*⁷⁷, el 75% de las 300 empresas encuestadas afirmó experimentar problemas de escasez de talento al intentar cubrir sus vacantes, agravándose esa proporción en perfiles cualificados, con un notable impacto negativo en la productividad, la capacidad de satisfacer al cliente y la competitividad de las empresas. La incorporación por las empresas españolas de la inteligencia artificial se enfrentaba a las competencias y a la recualificación profesional de las personas trabajadoras para mantener su empleabilidad y elevar la competitividad empresarial, y aunque, hasta el momento, el posible impacto negativo en el empleo asociado a la introducción de IA en las empresas resultaba inapreciable (solo el 2% de las empresas que la utilizan habían reducido plantillas), la importancia de las competencias digitales alcanzaba a un 58% de los casos.

Los empresarios españoles expresaron su preocupación por la incertidumbre internacional y por la falta de preparación, de nuevas habilidades de las personas trabajadoras, con la consecuencia de que la formación permanente y, en su caso, las transiciones de ocupación, frente a las decisiones empresa-

⁷⁵ Cfr. CES, Informe 01/2023 sobre la formación dual en España: situación y perspectivas, Madrid, 2023.

⁷⁶ 16.11.2022; <https://www.randstadresearch.es/informe-de-tendencias-rrhh-2023/>

⁷⁷ *Tendencias de RRHH 2024*; https://www.ceoe.es/sites/ceoe-corporativo/files/content/file/2024/01/19/110/tendencias_rrhh_randstad_research_ceoe_2024.pdf

riales extintivas, se han convertido en un fenómeno definitorio del trabajo y del empleo actual y futuro.

8. EL RECONOCIMIENTO LEGAL DEL DERECHO DE LOS TRABAJADORES A LA FORMACIÓN PERMANENTE: UNA NECESIDAD URGENTE

La Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo de la OIT, en 2019, en su Informe *Trabajar para un futuro más prometedor*⁷⁸, había recomendado a los gobiernos, y a las organizaciones de empleadores y trabajadores, reconocer formalmente un derecho universal que permita que las personas se formen, adquieran nuevas competencias y mejoren sus cualificaciones a partir del diagnóstico de desactualización competencial permanente de millones de personas que viven, vivimos, en la era digital, en transformación continua, transitando hacia un mundo libre de emisiones de carbono. Ese derecho a la formación a lo largo de la vida permitiría a las personas actualizar sus competencias o adelantarse a su desactualización para mantener o cambiar los empleos, contribuyendo las tecnologías digitales, aplicadas a la educación, a la formación y al reciclaje, a facilitar esa actualización. La formación continua es una vía de inclusión de jóvenes y desempleados en los mercados laborales y de inclusión social *tout court* de las personas sin educación o formación.

El RDL 1/2023, de 10 de enero, de medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación laboral y mejora de la protección social de las personas artistas incorpora una línea de política del derecho antigua y fracasada. Tampoco ha acertado la Ley de Empleo 3/2023, de 28 de febrero.

Es imprescindible, en nuestro ordenamiento jurídico, una nueva reforma del artículo 23 del Estatuto de los Trabajadores, de modo que los permisos de formación o perfeccionamiento profesional con reserva del puesto de trabajo sean retribuidos o cuenten con rentas de sustitución, la formación de adaptación a los cambios del puesto de trabajo no se dirija exclusivamente a evitar el despido objetivo, y se aumenten las cuentas de formación de los trabajadores minúsculas de dos días y medio –20 horas– anuales acumulables en períodos de hasta cinco años, lo que arroja siquiera 15 días de formación en un lustro de trabajo, formación que, además, se entiende cumplida «cuando el trabajador pueda realizar las acciones formativas dirigidas a la obtención de la formación profesional para el empleo en el marco de un plan de formación desarrollado por iniciativa empresarial o comprometido por la negociación colectiva». Habría

⁷⁸ www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@cabinet/documents/publication/wcms_662442.pdf

que reconocer un derecho individual de formación permanente como un derecho de presencia, ausencia del trabajo o de reducción de su tiempo por decisión de la persona trabajadora para sustituir el trabajo por formación, siguiendo la estela técnica de los derechos de conciliación, para conciliar aquí la vida personal y la laboral, conciliación sólo en germen en el artículo 23 del ET, superada por las aceleradas transformaciones productivas⁷⁹.

Sabido es que, en el caso de la formación programada por las empresas, éstas disponen de un crédito de formación, que pueden hacer efectivo mediante bonificaciones en las correspondientes cotizaciones empresariales a la seguridad social tras la comunicación de la finalización de las acciones formativas. No se trataría sólo de esta técnica, sino de retribuir el tiempo de formación como tiempo de trabajo mediante cuentas individuales o de recurrir a permisos de formación remunerados. Fuera de la formación programada por las empresas, el Servicio Público de Empleo Estatal, con la colaboración de la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo, financia mediante subvenciones la ejecución de programas de formación de ámbito estatal, de su competencia, dirigidos prioritariamente a personas trabajadoras ocupadas para la adquisición y mejora de competencias profesionales relacionadas con los requerimientos de productividad y competitividad de las empresas, con las necesidades de adaptación a los cambios del sistema productivo y a las posibilidades de promoción profesional y desarrollo personal de las personas trabajadoras, de forma que las capacite para el desempeño cualificado de las distintas profesiones y las permita mejorar su empleabilidad. Todos estos programas de formación deben mantenerse e incrementarse.

La configuración normativa del contrato de trabajo evidencia en su evolución histórica un marcado crecimiento de su sinalagma funcional, en el que se han ido insertando valores de civilización, como los derechos que califican a un trabajo decente y las obligaciones empresariales que lo remuneran y satisfacen, bien que a través de distintas técnicas: así, la remuneración empresarial de los tiempos de la acción sindical, y no de trabajo, la obligación empresarial de protección eficaz de los trabajadores frente a los riesgos del trabajo, o el reconocimiento efectivo de los derechos de conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras.

La relación de trabajo sigue siendo el instrumento para proporcionar seguridad y protección jurídica a todos los trabajadores, afirmó la OIT en la *Declaración* de su *Centenario*. Pero caben derechos legales de los trabajadores con independencia de su situación contractual y de su tipo de contrato,

⁷⁹ Vid. CRISTOBAL RONCERO, R.: *El permiso de formación para el empleo (análisis del artículo 23 del Estatuto de los trabajadores)*, BOE, Madrid, 2024.

derechos de formación que los trabajadores arrastrarían consigo en casos de movilidad contractual.

Habría que construir un derecho subjetivo a la formación de las personas trabajadoras en los ordenamientos laborales, que ha de acompañarlas a lo largo de su vida laboral, en las transiciones entre trabajos y el desempleo, sin perjuicio de su delimitación temporal por el legislador. El ordenamiento laboral debe cubrir las pasarelas o transiciones entre el trabajo y la formación permanente y la movilidad contractual, disponiendo un marco facilitador. Esta concepción del ordenamiento laboral, «mas allá del empleo»⁸⁰, precisa aumentar la inversión, pública y privada, en las capacidades de las personas, de modo que la financiación de los mecanismos de formación permanente no recaiga únicamente sobre las empresas. La formación continua, al lo largo de la vida, es el gran tema del diálogo social y la negociación colectiva.

La obsolescencia de cualificaciones debería también considerarse una nueva contingencia del sistema de seguridad social, que no sólo ha de proteger a las personas frente a los aleas de su vida biológica, sino de su vida profesional. La pandemia ha mostrado la importancia de reforzar y adaptar los sistemas de seguridad social, sus «ideales de cobertura» y sus prestaciones, a las nuevas necesidades y vulnerabilidades de las personas, con independencia de su situación profesional. La pérdida cualificacional, y por esta causa, la del empleo, está llamada a ser objeto de protección por la seguridad social mediante prestaciones, a la postre de desempleo –o de pérdida cualificacional–, acompañadas de mecanismos de reciclaje profesional y reintegración en el mercado laboral, que ha de extenderse a todo el sistema de protección por desempleo, que, a su vez, ha de ser compatible con el trabajo.

⁸⁰ SUPIOT, A., *Au-delà de l'emploi*, 2.^a ed., ampliada, Flammarion, Paris, 2016.