COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 10.6.2016
COM(2016) 382 final

2016/0179 (NLE)

Propuesta de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

sobre el establecimiento de la Garantía de Capacidades

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

• Razones y objetivos de la propuesta

Las capacidades importan

La productividad elevada y la competitividad y el crecimiento sostenidos dependen de una mano de obra capacitada y adaptable y de que se aprovechen al máximo las capacidades disponibles. La empleabilidad de una persona reside en la calidad de sus capacidades. Los países en los que existe una proporción significativa de adultos con escaso dominio de las capacidades básicas (lectura, escritura y cálculo) y de las capacidades digitales presentan niveles más bajos de productividad de la mano de obra y, en última instancia, perspectivas menos optimistas de crecimiento y competitividad[1]. Es posible utilizar de manera más eficiente el capital humano de Europa a lo largo de toda su vida mediante un aumento del nivel general de las capacidades de su población. A tal fin, es preciso movilizar recursos a nivel nacional y de la UE. El Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2016[2] destaca que «las inversiones inteligentes en el capital humano de Europa» y dotar a las personas de las capacidades pertinentes para estimular la innovación y la competitividad y una productividad elevada constituyen la mejor forma de evitar el desempleo y reducir el riesgo de pobreza y exclusión social.

Capacidades básicas y nivel educativo en Europa

La Encuesta sobre las capacidades de los adultos (PIAAC) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) pone de manifiesto que uno de cada cinco adultos europeos (entre 16 y 65 años) posee un nivel de lectura y escritura muy rudimentario, mientras que uno de cada cuatro solo alcanza el nivel más bajo de capacidad[3] de cálculo y solo sabe realizar operaciones muy sencillas utilizando las TIC. La encuesta PIAAC de la OCDE demuestra asimismo que el nivel educativo está estrechamente relacionado con el dominio de las capacidades básicas, aunque el nivel de capacitación puede variar considerablemente entre personas con cualificaciones similares. En lo que se refiere al nivel educativo, por término medio aproximadamente la cuarta parte de los europeos en el grupo de edad de 25 a 64 años no tiene un título de segunda etapa de la enseñanza secundaria; en algunos países, esta proporción es superior al 40 % y puede alcanzar el 57 %. Por otra parte, los resultados educativos no se distribuyen de manera uniforme entre los subgrupos de población; por ejemplo, alrededor del 44 % de los nacionales de países no miembros de la UE («terceros países») que residen en la Unión no dispone de un título de segunda etapa de la enseñanza secundaria (lo que equivale al 7 % de los adultos de la UE que no han completado este nivel de enseñanza secundaria) y es mucho más probable que tengan un nivel más bajo de capacidades básicas que los nacionales de la UE.

El impacto de un nivel bajo de capacidades en las personas es un problema polifacético con consecuencias considerables. En general, las personas con un nivel de capacidades bajo

---

1 OCDE: Skills Outlook 2013: *First Results from the Survey of Adult Skills*

2 Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2016 - Refuerzo de la recuperación y fomento de la convergencia, Bruselas, 26.11.2015, COM(2015) 690 final. http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2016/ags2016_annual_growth_survey.pdf

3 En el presente documento, el término «capacidades» se utiliza en sentido amplio y hace referencia a lo que una persona sabe, comprende y es capaz de hacer, incluidos sus conocimientos y sus competencias.

suelen obtener peores resultados en el mercado laboral (mayores tasas de paro y de desempleo de larga duración, transición más lenta al empleo, salarios más bajos, etc.) y sufren mayor riesgo de pobreza y exclusión social. Durante la recesión, sus perspectivas en el mercado de trabajo se han deteriorado aún más: la tasa de desempleo de los que han completado, como máximo, la primera etapa de la enseñanza secundaria aumentó del 9,7 % (en 2008) al 17,4 % (en 2014), en comparación con un aumento de menos de tres puntos porcentuales entre aquellos con un nivel educativo más elevado. En los últimos años, la pérdida de empleo (más de nueve millones de puestos de trabajo) ha afectado mayoritariamente a las personas poco capacitadas.

Los bajos niveles de capacidades pueden repercutir también en los hijos de las personas que se encuentran en esta situación; en efecto, como puso de manifiesto la encuesta PIAAC, en algunos países, los hijos de padres con un nivel educativo bajo obtienen peores resultados en el conjunto de las capacidades evaluadas que los hijos de padres con un nivel educativo más alto.

Esta situación genera importantes costes, no solo para el individuo sino también para la economía y la sociedad en su conjunto, principalmente en lo que se refiere al gasto público en prestaciones sociales y de desempleo.

Nuevos desafíos

Las nuevas formas de trabajo, incluidos los modelos de economía colaborativa, el aumento del trabajo autónomo y contractual, los cambios de empleo frecuentes (por necesidad y por oportunidad) y los cambios en la organización del trabajo, tienen un impacto en el tipo de capacidades que se necesitan. Las previsiones indican que, si bien los empleos poco cualificados no desparecerán, solo darán trabajo al 15 % de la población activa[4]. La tendencia hacia puestos de trabajo que requieren una mayor capacitación a todos los niveles seguirá manteniéndose y muchas tareas manuales o rutinarias tradicionales desaparecerán o evolucionarán hasta requerir un nivel de capacidades básicas más elevado.

La evolución demográfica dará lugar a una reducción constante de la mano de obra y se prevé un descenso de la población en edad de trabajar (20-64 años) de 306 a 269 millones. Esta tendencia puede agravar la falta de adecuación de las capacidades y su escasez en los mercados de trabajo y obstaculizar, en consecuencia, la inversión, la innovación y el crecimiento. Esta falta de adecuación y escasez también puede afectar negativamente al aumento de la productividad y la reasignación de recursos entre sectores dentro de los Estados miembros y entre estos, lo que a su vez puede impedir que se aprovechen plenamente las ventajas del mercado único y reducir aún más la capacidad de reacción de las economías vulnerables frente a las perturbaciones. Esta situación plantea un desafío que reclama la necesidad de integrar en el mercado de trabajo el capital humano desaprovechado, especialmente los adultos con un nivel de capacidades bajo. Para contrarrestar estas tendencias demográficas, es imprescindible aumentar la tasa de empleo y la productividad de la mano de obra y mantener a las generaciones de más edad en el trabajo durante más tiempo. Los inmigrantes pueden contribuir también a colmar el déficit existente, siempre que sus capacidades respondan a las necesidades del mercado de trabajo y se utilicen correctamente.

La mayoría de las personas que formarán parte de la población activa europea en las dos próximas décadas se encuentran ya hoy en la edad adulta. La inversión en el desarrollo

[4] http://www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/5526

continuo de sus capacidades determinará si la UE es capaz de aprovechar las ventajas de los avances tecnológicos y asegurar la competitividad. Es preciso reforzar el apoyo a la mejora permanente de las capacidades de la mano de obra.

Obstáculos a la mejora de las capacidades

La solución a todos estos desafíos pasa por dotar a las personas, tengan o no empleo, de las capacidades que necesitan para acceder al mercado laboral o, si ya están empleados, para adaptarse a la creciente demanda de capacidades.

No obstante, una parte importante de la población en edad de trabajar, incluidas las personas que ya tienen un empleo, carece de las capacidades básicas de lectura, escritura y cálculo, así como de las capacidades digitales que necesita a fin de participar en la formación profesional indispensable para hacer frente a la evolución de las exigencias de su puesto de trabajo y evitar el deterioro de sus capacidades. Los trabajadores poco capacitados, junto con los trabajadores de edad avanzada y las personas que no tienen la oportunidad de desarrollar sus capacidades a lo largo de la vida laboral, están expuestos a un mayor riesgo de obsolescencia de las capacidades.

Por otra parte, las personas con un nivel de capacidades bajo tienden a ocupar puestos que no ofrecen formación en el trabajo, reciben menos formación organizada por los empleadores y, en comparación con los altamente cualificados, no se benefician de las ventajas del aprendizaje permanente. El resultado es que acaban atrapados en una trampa en la que el nivel bajo de capacidades conduce a empleos de mala calidad en trabajos no cualificados que ofrecen pocas oportunidades de mejora.

Si bien la respuesta a estos desafíos es evidente (esto es, formar mejor a las personas que carecen de las capacidades básicas para acceder con éxito o adaptarse al mercado laboral), el principal obstáculo para su realización es la limitada participación de los adultos en la oferta de educación y formación, y especialmente de los adultos con pocas capacidades. Según la Encuesta de Población Activa, solo el 10,8 % de los adultos había participado en algún tipo de formación en las cuatro semanas anteriores a la encuesta, en comparación con el objetivo europeo de un 15 % de aquí a 2020. La tasa de participación de adultos poco cualificados en actividades de aprendizaje es incluso menor: solo el 4,3 % por término medio[5]. Existe, pues, un problema de igualdad de acceso a las oportunidades de aprendizaje que hay que resolver y que también afecta a los nacionales de terceros países.

Esta baja participación en el aprendizaje permanente obedece a obstáculos tanto estructurales como coyunturales, que están estrechamente relacionados entre sí.

Los obstáculos estructurales están relacionados, entre otras cosas, con el hecho de que existe poca orientación para que las personas afectadas conozcan los beneficios que aporta la mejora de las capacidades, las oportunidades de aprendizaje y las medidas de apoyo disponibles, así como la limitada oferta de aprendizaje adaptado a los adultos.

En la mayoría de los Estados miembros, los esfuerzos de los servicios de orientación se dirigen principalmente a reintegrar rápidamente a los desempleados en el mercado laboral; en la mayoría de los casos no existen medidas de apoyo específicas para ofrecerles oportunidades de formación destinadas a mejorar sus capacidades. Por otra parte, los adultos con pocas capacidades, ocupados o económicamente inactivos, necesitan seguir aprendiendo y se

[5] Eurostat, Encuesta de Población Activa (2014).

beneficiarían del acceso a los servicios de orientación.

Además, no es frecuente que los adultos participen en actividades de aprendizaje complementario si ello supone volver a la escuela y empezar de nuevo. Su participación podría fomentarse mediante la validación y el reconocimiento de las capacidades que han adquirido a través del aprendizaje no formal e informal y mediante la identificación de sus necesidades por medio de una evaluación de las capacidades. La Recomendación, de 20 de diciembre de 2012, sobre la validación del aprendizaje no formal e informal invitaba a los Estados miembros a introducir sistemas nacionales de validación del aprendizaje no formal e informal a más tardar a finales de 2018. El inventario más reciente (2014) del aprendizaje no formal e informal muestra que, en general, se ha avanzado en el establecimiento de disposiciones de validación, aunque queda mucho por hacer para que estén ampliamente disponibles: solo en ocho países los grupos desfavorecidos y las personas con un nivel bajo de capacidades tienen la posibilidad de beneficiarse de la validación, mientras que en quince Estados miembros no existe todavía un sistema de auditoría de las capacidades.

Dado que la situación difiere de un Estado miembro a otro y que el grupo de los adultos con un nivel bajo de capacidades incluye varios subgrupos muy diferentes (por ejemplo, ocupados, desempleados, personas económicamente inactivas, habitantes de las zonas rurales, inmigrantes o grupos minoritarios desfavorecidos), la solución no puede ser universal; por otra parte, dentro de cada subgrupo, cada persona tiene necesidades específicas, por lo que se requiere un enfoque a medida. Sin embargo, la disponibilidad de apoyo individualizado no es uniforme en el conjunto de la UE.

Se ha demostrado que los itinerarios de aprendizaje flexibles (por ejemplo, el aprendizaje a distancia, el aprendizaje mixto, el aprendizaje modular, etc.) estimulan la participación de los adultos en el aprendizaje, pero en muchos casos la oferta no está todavía adaptada a sus necesidades. Solo la mitad de los Estados miembros cuentan con programas o marcos específicos destinados a dotar a los adultos con las capacidades básicas. Solo el 3,6 % de los europeos ha obtenido un título de segunda etapa de enseñanza secundaria después de cumplir los 25 años, con importantes disparidades entre los países. La proporción de población adulta que ha obtenido una cualificación de segunda etapa de enseñanza secundaria a los 25 años o después parece más alta en los Estados miembros que ofrecen programas modulares flexibles.

Los obstáculos coyunturales tienen que ver con la situación específica de las personas afectadas y pueden incluir responsabilidades familiares, horarios incompatibles, costes, falta de apoyo de las empresas, distancia, etc.; los dos primeros son los más citados en la Encuesta sobre la educación de adultos. La falta de motivación es otro obstáculo que también puede deberse a una falta de conciencia sobre la necesidad de mejorar las capacidades y sobre los beneficios de invertir en este ámbito. Algunos estudios también ponen de manifiesto que, a menudo, las personas con un nivel bajo de capacidades básicas no pueden o no quieren reconocer sus deficiencias y, por ello, no ven la necesidad de superarlas.

Objetivos

La presente iniciativa aspira a mejorar las oportunidades de vida de las personas y su empleabilidad, a fin de propiciar una base de capital humano más sólida y un crecimiento más intenso e integrador en la UE. Para lograr un impacto tangible, serán necesarios considerables esfuerzos políticos y financieros. Los Estados miembros deberán movilizar suficientes inversiones públicas para mejorar las capacidades de las personas, respetando al mismo tiempo el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Sin embargo, dichas inversiones solo aportarán

beneficios, ya que contribuirán a que más personas encuentren un empleo y a aumentar la productividad de la mano de obra.

El objetivo es ayudar a las personas que han abandonado el sistema de educación y formación iniciales sin un título de segunda etapa de enseñanza secundaria a que mejoren sus capacidades de lectura, escritura y cálculo, así como sus capacidades digitales, o a que obtengan una cualificación de nivel 4 del Marco Europeo de Cualificaciones (MEC) o equivalente. En la mayoría de los países, el nivel 4 del MEC[6] corresponde a una cualificación de segunda etapa de enseñanza secundaria.

La Garantía de Capacidades incluirá tres fases:

- una evaluación de las capacidades, que permita a los adultos poco cualificados identificar las capacidades que ya tienen y las que necesitan;

- la concepción y la provisión de una oferta de educación y formación adaptada a la situación específica de cada individuo, que tenga en cuenta las capacidades que ya posee;

- la validación y el reconocimiento de las capacidades adquiridas a través del itinerario personalizado.

La Recomendación está dirigida a los adultos que han abandonado el sistema educativo y de formación sin haber obtenido una cualificación de segunda etapa de enseñanza secundaria (MEC 4) y que no pueden optar a la ayuda prevista en el marco de la Garantía Juvenil.

La Recomendación establece un «itinerario» formado por una serie de intervenciones específicas relacionadas entre sí, que pueden mejorar y consolidar el apoyo dirigido a este grupo y conducir al desarrollo de las capacidades y las cualificaciones necesarias.

Estas medidas forman parte de un conjunto más amplio de acciones políticas que abordan los principales desafíos en materia de capacidades: aumentar el nivel general de las capacidades en la UE, aprovechar mejor las capacidades existentes y anticipar las que sean necesarias.

Al diseñar sus intervenciones, los Estados miembros pueden basarse en años de aprendizaje mutuo y en la experiencia en el ámbito de las políticas de educación, formación y empleo, así como en la financiación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, y en particular el Fondo Social Europeo.

- **Coherencia con las disposiciones existentes en la misma política sectorial**

La presente iniciativa forma parte de la Nueva Agenda de Capacidades dentro de la primera prioridad política de la Comisión Europea: «un nuevo impulso para el empleo, el crecimiento y la inversión». Se trata de una iniciativa que reforzará el mercado laboral inclusivo y la inversión social, y conducirá a Europa hacia una convergencia social ascendente. Es coherente y complementaria con otras políticas e iniciativas en los ámbitos de la educación, la formación y el empleo.

La UE dispone de una serie de políticas, instrumentos e iniciativas que favorecen la mejora de las capacidades, en especial el Semestre Europeo de Coordinación de las Políticas

[6] Véase el punto I.2 del anexo técnico que acompaña a la presente propuesta SWD(2016) 195.

Económicas y los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, y en particular el Fondo Social Europeo (FSE) (más información en la sección «Repercusiones presupuestarias»).

La Recomendación apoyará el proceso de reforma iniciado en el marco de la estrategia Europa 2020, principalmente con su contribución a los objetivos de aumentar la tasa de empleo, reducir la pobreza y paliar las consecuencias del abandono temprano de la educación-formación. Los objetivos generales del Semestre Europeo de Coordinación de las Políticas Económicas se basan en directrices integradas, que incluyen las Orientaciones Generales para las Políticas Económicas y las Orientaciones para el Empleo (denominadas conjuntamente las «Directrices Integradas»). Las primeras aspiran, en parte, a impulsar el crecimiento, mediante la aplicación de reformas estructurales y la supresión de los principales obstáculos al crecimiento y al empleo. Las últimas incluyen prioridades como facilitar la creación de puestos de trabajo, mejorar la oferta de mano de obra y de capacidades, fomentar la integración social, combatir la pobreza y promover la igualdad de oportunidades. Las recomendaciones específicas por país para 2015[7] insisten en que unos programas de enseñanza y formación profesionales eficientes, eficaces y prospectivos, incluido el aprendizaje específico para adultos, desempeñan un papel fundamental para aumentar la empleabilidad. También señalan que es preciso reforzar los servicios públicos de empleo en algunos Estados miembros y que las medidas activas de empleo podrían dirigirse de forma más eficaz a quienes se encuentran más alejados del mercado laboral.

Concretamente, en el ámbito de la **educación y la formación**, la actual propuesta aprovechará diversas medidas existentes para responder a los mensajes políticos clave sobre la necesidad de reducir el número de adultos poco capacitados. Asimismo, animará a los Estados miembros a reforzar las sinergias entre las medidas políticas que deben combinarse para alcanzar los resultados esperados, en particular las políticas activas del mercado de trabajo, la orientación y el asesoramiento, las políticas de educación y formación, incluida la validación, y las políticas sociales.

El marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación (ET 2020) ofrece a los Estados miembros una plataforma para cooperar en un ámbito político de su competencia. El informe conjunto sobre ET 2020, adoptado en noviembre de 2015, estableció prioridades revisadas, incluidas las relativas al Plan europeo de aprendizaje de adultos[8], en las que se hacía hincapié en la necesidad de dotar a las personas sin una cualificación de nivel 4 (segunda etapa de la enseñanza secundaria) con las capacidades de lectura, escritura y cálculo, así como con las capacidades digitales, que les permitan obtener una cualificación reconocida en el MEC y proporcionarles una oferta suficiente de segundas oportunidades a tal fin.

El MEC incluye cualificaciones basadas en los resultados de aprendizaje adquiridos a través de vías formales generales o profesionales (como las cualificaciones de segunda etapa de la enseñanza secundaria). Al mismo tiempo, el enfoque basado en los resultados de aprendizaje promovidos por el MEC facilita la adquisición de cualificaciones basadas en el aprendizaje no formal o informal, que representan la mayor parte del aprendizaje de adultos. El nivel 4 del MEC es el nivel en el que la mayoría de los Estados miembros inscriben sus cualificaciones de segunda etapa de enseñanza secundaria, y que se está convirtiendo cada vez más en el nivel mínimo necesario para acceder al mercado laboral y avanzar a niveles superiores de

[7] Recomendaciones del Consejo sobre los programas nacionales de reformas (DO C 272 de 18.8.2015).

[8] Resolución del Consejo sobre un plan europeo renovado de aprendizaje de adultos (2011/C 372/01).

educación y formación. La tasa de empleo de las personas que no han alcanzado ese nivel es 25 puntos porcentuales inferior a la de quienes lo han alcanzado; el número de puestos de trabajo a los que pueden optar las personas sin un título de segunda etapa de enseñanza secundaria está disminuyendo rápidamente e incluso los trabajos clasificados como «poco cualificados» requerirán en el futuro un nivel de capacidades más alto.

La Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 2006, sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente, que los Estados miembros aplican a través de planes de estudio en todos los niveles de educación y formación, señala la importancia de poseer capacidades de lectura, escritura y cálculo, así como capacidades digitales.

La Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 2008, relativa al Marco Europeo de Cualificaciones (MEC) para el aprendizaje permanente establece un marco de referencia de niveles de cualificación que se definen a través de los resultados de aprendizaje. Establece, además, que cada nivel puede lograrse a través de distintas vías de aprendizaje formal, no formal e informal. Junto con otras herramientas, el Sistema Europeo de Créditos para la Educación y la Formación Profesionales (ECVET) es un sistema de créditos basados en los resultados de aprendizaje que facilita la validación del aprendizaje no formal e informal y la progresión modular hacia la obtención de una cualificación.

La Recomendación del Consejo de 2011[9], relativa a las políticas para reducir el abandono escolar prematuro ofrece un marco de estrategias globales, que incluyen medidas de prevención, intervención y compensación, dirigidas estas últimas a las personas que han abandonado la educación y la formación sin haber completado la segunda etapa de la enseñanza secundaria. Los itinerarios compensatorios, como la educación de segunda oportunidad o el aprendizaje no formal, acompañados de una validación del aprendizaje previo y de oportunidades para reincorporarse a la educación y formación ayudarán a los jóvenes a completar sus estudios. Las medidas introducidas por los Estados miembros para reducir el abandono escolar están dando resultados positivos; en 2015, la tasa media de abandono escolar en la UE (grupo de edad 18-24) se situaba en torno a un punto porcentual por debajo del punto de referencia del 10 % establecido en la estrategia Europa 2020, aunque con grandes variaciones entre los Estados miembros. Incluso si se alcanza el objetivo de referencia, el otro 10 % de las personas de este grupo de edad tendría serias dificultades para acceder a un empleo sostenible. Por otra parte, los índices de abandono escolar siguen afectando especialmente a algunos subgrupos en el tramo de más edad, en particular los adultos que pasaron a formar parte de la población activa a una edad temprana, los nacionales de terceros países que residen en la UE y otras personas procedentes de la inmigración.

La Recomendación del Consejo de 2012 sobre la validación del aprendizaje no formal e informal pide a los Estados miembros que adopten, a más tardar en 2018, disposiciones nacionales para la validación (determinación, documentación, evaluación y certificación) del aprendizaje no formal e informal, que incluya la posibilidad de que los desempleados o a las personas en riesgo de desempleo se sometan a una «auditoría de capacidades» para determinar su nivel de capacitación. Las disposiciones adoptadas para la validación y la evaluación de las capacidades desempeñarán un papel fundamental en la aplicación de la Garantía de Capacidades.

[9] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1441711487189&uri=CELEX:32011H0701(01)

En particular en el ámbito del **empleo**, la presente propuesta complementará y aprovechará las diversas medidas existentes:

La Recomendación del Consejo de 2013, sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil[10] establece que todos los jóvenes menores de 25 años, inscritos o no en las oficinas de empleo, deben recibir una oferta concreta de buena calidad en un plazo de cuatro meses tras abandonar la educación formal o quedar desempleados. La oferta debe ser de trabajo, aprendizaje, prácticas, o educación continua, y debe adaptarse a las necesidades y situaciones individuales. La Garantía de Capacidades proporcionará apoyo a todos los adultos, tengan o no empleo. No obstante, en el caso de los adultos desempleados su objetivo es complementar a la Garantía Juvenil; esto significa que no abarcará a las personas que pueden optar a la ayuda prevista en el marco de la Garantía Juvenil puesto que estos ya pueden recibir una oferta de educación y formación.

La Recomendación del Consejo de 2016, sobre la integración de los desempleados de larga duración en el mercado laboral prevé intensificar el apoyo a más de once millones de personas que llevan más de un año en paro. Recomienda que se ofrezca a los desempleados de larga duración una evaluación exhaustiva y una orientación personalizada, así como un acuerdo de integración laboral que incluya una oferta a medida y la indicación de un punto de contacto único, antes de que lleven dieciocho meses desempleados. La Recomendación sobre la Garantía de Capacidades podría proporcionar algunas orientaciones sobre las oportunidades que podrían ofrecerse a los desempleados poco cualificados a fin de mejorar sus capacidades en el marco de los acuerdos de integración laboral.

- **Coherencia con otras políticas de la Unión**

La presente propuesta respalda la prioridad de la Comisión de impulsar el crecimiento y el empleo. El objetivo es brindar a las personas la oportunidad real de desarrollar todo su potencial para que puedan participar en el mercado de trabajo. Al situar a más personas por encima del umbral de la empleabilidad, la iniciativa contribuirá a que Europa aproveche mejor su capital humano. Reforzar este tipo de inversión social favorece la competitividad de Europa, la convergencia social ascendente y el crecimiento económico.

La Comisión ha presentado recientemente un primer esbozo del pilar europeo de derechos sociales anunciado por el presidente Juncker en septiembre de 2015 y ha puesto en marcha una amplia consulta pública para recabar los puntos de vista y las opiniones de todos los interesados. El pilar europeo de derechos sociales establecerá una serie de principios esenciales en favor del funcionamiento correcto y equitativo de los mercados laborales y los sistemas de protección social en la zona del euro. La primera sección se refiere a la necesidad de garantizar que todas las personas tengan acceso a una educación y formación de calidad a lo largo de toda la vida que les permita adquirir un nivel suficiente de capacidades básicas y competencias clave para la participación activa en la sociedad y el empleo. Señala, en particular, la necesidad de animar a los jóvenes y los adultos en edad de trabajar poco capacitados a que mejoren el nivel de sus capacidades.

En lo que respecta a la integración de los inmigrantes, los principios básicos comunes para la política de integración de los inmigrantes en la Unión Europea adoptados en 2004 establecen que «los esfuerzos realizados en la educación son fundamentales para preparar a los

[10] Recomendación del Consejo, de 22 de abril de 2013, sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil (2013/C 120/01).

inmigrantes, y en particular a sus descendientes, a participar con más éxito y de manera más activa en la sociedad». Los Estados miembros han adoptado una serie de medidas destinadas a mejorar el nivel educativo y las oportunidades de empleo de los nacionales de terceros países y de otras personas de origen inmigrante, en algunos casos recurriendo a la financiación de la UE, en particular del FSE. En 2014, el Consejo adoptó unas conclusiones sobre la integración de los nacionales de terceros países que residen legalmente en la UE, en la que reafirma los principios básicos comunes. La Garantía de Capacidades puede contribuir a la integración de los nacionales de terceros países y es coherente con las iniciativas de la UE relacionadas con la Agenda Europea de Migración.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD

• Base jurídica

La propuesta se basa en los artículos 165 y 166 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y contribuye a potenciar una mano de obra cualificada, formada y adaptable y un alto nivel de empleo, conforme a lo dispuesto en los artículos 145 y 147 del TFUE. El artículo 165 del TFUE dispone que la Unión contribuirá al desarrollo de una educación de calidad fomentando la cooperación entre los Estados miembros y, si fuere necesario, apoyando y completando la acción de estos en el pleno respeto de sus responsabilidades en cuanto a los contenidos de la enseñanza y a la organización del sistema educativo, así como de su diversidad cultural y lingüística. En el artículo 166 se establece que la Unión desarrollará una política de formación profesional que refuerce y complete las acciones de los Estados miembros, respetando plenamente la responsabilidad de los mismos en lo relativo al contenido y a la organización de dicha formación.

La presente iniciativa recomienda líneas de actuación comunes que deben aplicar los Estados miembros con el apoyo de la Unión Europea. Propone acciones que deberán ejecutarse a nivel de la UE y de los Estados miembros. El nivel de la UE garantizará la coordinación, en particular con los instrumentos europeos pertinentes, y fomentará el aprendizaje entre pares. Los Estados miembros seguirán siendo totalmente responsable del diseño, el desarrollo y la aplicación de las disposiciones (leyes, reglamentos y convenios colectivos) de aplicación de la Garantía de Capacidades a nivel nacional. La acción a ambos niveles es complementaria y preserva las prerrogativas de los Estados miembros.

• Subsidiariedad

Razones que justifican una acción política a nivel de la UE

Todas las cuestiones contempladas en la presente iniciativa son pertinentes para la UE y, por su envergadura, requieren una acción coherente y coordinada. Es necesaria la actuación de todos los Estados miembros para centrar la atención política y la inversión y lograr un descenso significativo del porcentaje de adultos con un bajo nivel de capacidades en la UE. Un enfoque coordinado a escala de la UE garantizaría las sinergias y la cooperación, maximizando los efectos positivos.

En su trabajo en favor del desarrollo de una educación y formación de calidad y la aplicación de una política de formación profesional, la UE fomenta la cooperación entre los Estados miembros y apoya y completa su acción cuando es necesario. Los Estados miembros han reconocido, en el marco estratégico de Educación y Formación 2020, que el porcentaje de personas poco capacitadas es demasiado elevado y que este problema debe abordarse a nivel de la UE. Respetando plenamente la responsabilidad de los Estados miembros, la Recomendación da forma concreta a estos objetivos y ofrece orientaciones sobre las medidas

destinadas a mejorar el nivel de las capacidades de las personas poco cualificadas, a partir de las mejores prácticas identificadas mediante el aprendizaje mutuo y el trabajo analítico.

Con respecto a la elaboración de una estrategia de empleo, la UE tiene competencias para coordinar, estimular la cooperación y apoyar la acción de los Estados miembros. La Recomendación, respetando las competencias de los Estados miembros, da un contenido a esta aspiración apoyándose en el intercambio de las mejores prácticas.

Los malos resultados del mercado laboral a escala nacional, debido a un porcentaje elevado de adultos poco capacitados y a una inclusión social insuficiente de las personas en esta categoría, puede tener consecuencias económicas negativas y socavar la cohesión económica y social en la UE. Brindar oportunidades de mejora de las capacidades plantea múltiples retos y esta nueva iniciativa contribuirá a avanzar hacia una mayor eficiencia y calidad de la oferta en este ámbito. La iniciativa traduce las prácticas que han tenido éxito a nivel nacional en una acción concreta que ayudará a los Estados miembros a aumentar la calidad y el impacto de sus políticas de educación y de formación, así como de sus políticas de empleo y sociales, destinadas a las personas con un nivel bajo de capacidades.

- **Proporcionalidad**

La Recomendación señala las acciones que deben emprenderse a nivel nacional. Respeta el principio de proporcionalidad porque ofrece un marco flexible y orientaciones para los procesos de modernización y reforma en los Estados miembros. Se basa en ejemplos de buenas prácticas de toda la UE y reconoce que las distintas situaciones nacionales, regionales o locales podrían dar lugar a diferencias en las modalidades de aplicación. Los Estados miembros designarán a las autoridades responsables de la aplicación de la Recomendación y podrán dar prioridad a determinados grupos destinatarios, en función de las circunstancias nacionales y de los recursos disponibles.

La Recomendación establece un marco de actuación para ayudar a los adultos poco cualificados a mejorar sus capacidades y su ámbito de aplicación se limita a ofrecer a las autoridades públicas y otros proveedores orientaciones sobre los aspectos principales del diseño y la aplicación de la Garantía de Capacidades. La Recomendación deja un amplio margen de maniobra a los Estados miembros, tanto en lo que se refiera a la forma como al contenido de las medidas de aplicación a nivel nacional.

La acción propuesta se ajusta a las prácticas de los Estados miembros y a la diversidad de los sistemas y tiene en cuenta la necesidad de adoptar un enfoque diferenciado que refleje la diversidad de sus situaciones económicas, financieras y sociales, así como las condiciones específicas de sus mercados laborales.

La Garantía de Capacidades debe aplicarse con carácter voluntario, en función del compromiso de cada persona y de su interés en adquirir nuevas capacidades, y de conformidad con las modalidades de aplicación establecidas por los Estados miembros.

- **Instrumento elegido**

La elección del instrumento, una Recomendación del Consejo, es proporcionada, se basa en el actual acervo del Derecho europeo y está en consonancia con los instrumentos disponibles para una acción europea en los ámbitos de la educación y la formación y el empleo. La experiencia pasada, en particular con el MEC, ha demostrado que una recomendación es capaz de generar reformas estructurales en los Estados miembros.

3. RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES *EX POST*, DE LAS CONSULTAS CON LAS PARTES INTERESADAS Y DE LAS EVALUACIONES DE IMPACTO

- **Consultas con las partes interesadas**

Se han celebrado consultas específicas sobre posibles enfoques para dar respuesta al problema de los bajos niveles de capacitación de la población en edad de trabajar, en diversos contextos y con los principales interesados tal como se describe más adelante.

Los interlocutores sociales expresaron un amplio apoyo a la iniciativa sobre las capacidades y a su objetivo de responder al problema de los adultos poco capacitados. Considerando que las capacidades básicas son un derecho fundamental, los sindicatos subrayaron la importancia de poder contar con servicios de orientación adecuados para todos, así como la necesidad de tener en cuenta el aprendizaje previo de cada individuo. Señalaron asimismo que, a menudo, los trabajadores con un nivel bajo de capacidades no siguen la formación que necesitan debido a compromisos laborales o familiares y que debe darse a los Estados miembros la flexibilidad necesaria para la aplicación de la iniciativa. Los empleadores señalaron que garantizar la adquisición de las competencias básicas es responsabilidad de los Estados miembros y subrayaron la importancia del compromiso personal del individuo para mejorar sus capacidades. También debe tenerse en cuenta la adecuación de las capacidades a las necesidades de las empresas. Los empleadores sugieren que la oferta debe adaptarse a las circunstancias de subgrupos específicos de personas poco capacitadas (por ejemplo, ocupados o desempleados) y señalaron la necesidad de impartir una formación adaptada a las necesidades de la población adulta.

Se ha consultado asimismo a los directores generales de los servicios de educación y formación profesionales (EFP) sobre la manera de paliar el déficit de capacidades de las personas en edad de trabajar. Muchos de los encuestados apoyaron la necesidad de una acción dirigida específicamente a los adultos con un nivel bajo de capacidades. Entre las cuestiones destacadas cabe señalar la necesidad de motivar a los adultos a participar en actividades de aprendizaje, adaptar la oferta a las necesidades del alumno y dirigirse a subgrupos específicos de adultos con bajo nivel de capacidades, así como la importancia de validar las competencias adquiridas mediante el aprendizaje informal y no formal y de disponer de servicios de orientación eficaces. También se reiteró el papel esencial que pueden desempeñar los servicios públicos de empleo.

La Agenda de Capacidades ha sido objeto de consultas en el Comité consultivo tripartito para la formación profesional. En lo que se refiere en particular al problema de las personas con un nivel bajo de capacidades, la idea de que la adquisición de las capacidades básicas es una condición esencial para todo aprendizaje posterior, para acceder al empleo y para desempeñar un papel pleno en la sociedad, y que los Estados miembros deben garantizar que todos los adultos adquieren ese nivel mínimo, recabó el consenso general. En paralelo a las capacidades básicas de lectura, escritura y cálculo debe incluirse también un nivel mínimo de capacidades digitales. En el caso de los adultos que carecen de dichas capacidades, deberían ofrecerse programas específicos adaptados a las necesidades de los trabajadores adultos para ayudarles a superar una posible falta de motivación. Por su parte, los empleadores subrayaron que la oferta de las capacidades básicas es responsabilidad del Estado y que los empleadores no deberían soportar todos los costes que conlleva paliar las deficiencias de los sistemas de educación y formación iniciales. Los sindicatos pusieron de relieve que ellos pueden desempeñar un papel fundamental para sensibilizar sobre las ventajas que supone una mejora de las capacidades y la utilización de las oportunidades disponibles, así como en la

celebración de acuerdos con los empleadores para facilitar el acceso de los trabajadores a estas oportunidades. Se presentaron algunos ejemplos de los acuerdos entre interlocutores sociales que han dado resultados positivos, como el reciente desarrollo en Francia de un certificado interdisciplinario de capacidades básicas y competencias profesionales acordado por los interlocutores sociales, que se ha puesto a disposición de los trabajadores poco cualificados o desempleados.

En general, las respuestas subrayaron la necesidad de contar con servicios de orientación y apoyo adaptados a los alumnos adultos, una oferta lo suficientemente flexible para atender a las distintas circunstancias de los diferentes grupos de alumnos adultos y la necesidad de tener en cuenta las capacidades que ya posee cada individuo.

Se ha consultado también a las autoridades nacionales, los interlocutores sociales, los representantes de las autoridades locales y regionales y otras partes interesadas en el marco de las reuniones de los correspondientes comités y de los grupos consultivos y de trabajo, así como en otros foros.

- **Obtención y uso de asesoramiento especializado**

La encuesta PIAAC proporciona datos exhaustivos sobre el nivel de capacitación de los adultos en diecisiete Estados miembros, así como sobre la incidencia de las capacidades en las oportunidades de vida de las personas y en la competitividad y el crecimiento de los países. Destaca también el alto porcentaje de adultos de la UE que tiene dificultades con la lectura, la escritura, el cálculo y la utilización de las nuevas tecnologías. Los datos sobre la relación entre el nivel de capacidades, las cualificaciones y la empleabilidad proceden de la encuesta PIAAC, del informe PISA y de la Encuesta de Población Activa.

En un estudio de 2015, el Observatorio de la Política Europea de Empleo analizó en profundidad la oferta de formación financiada en los Estados miembros para aumentar las capacidades de los adultos desempleados (25-64) con bajo nivel de cualificaciones o con capacidades básicas inadecuadas. Se constató que las medidas de formación mejor valoradas suelen ser las que más se adaptan al potencial de los demandantes de empleo; responden a la demanda de capacidades de los empleadores (locales); conducen a la obtención de una cualificación profesional formal; son de menor alcance, y se dirigen a grupos desfavorecidos específicos y a determinadas ocupaciones. El estudio también concluyó que los enfoques individualizados son fundamentales para una formación eficaz, y que es necesario orientar y acompañar a las personas que abandonan la formación, especialmente aquellos que se consideran alejados del mercado laboral y se enfrentan a múltiples obstáculos al empleo, con el fin de mantenerlos en un itinerario de aprendizaje a lo largo de toda la vida.

El Cedefop lleva a cabo cada dos años un inventario europeo sobre validación, junto con el seguimiento del MEC, en el que se presenta una visión general de los avances de los Estados miembros en la aplicación de la Recomendación del Consejo de 2012 sobre la validación del aprendizaje no formal e informal.

El estudio de la red Eurydice «La educación y la formación de adultos en Europa: ampliar el acceso a las oportunidades de aprendizaje» de 2015 describe la oferta disponible para la adquisición de las capacidades básicas y los programas para la obtención de cualificaciones de primera y segunda etapas de la enseñanza secundaria para adultos en los Estados miembros. Los estudios sobre la calidad, la financiación y la eficacia de las intervenciones políticas en materia de aprendizaje de adultos, junto con los resultados de los grupos de trabajo en este

ámbito, ofrecen abundante información sobre la situación y las buenas prácticas en los Estados miembros.

El Cedefop[11] publicará próximamente un estudio en el que analiza los costes sociales y otros, así como las consecuencias del bajo nivel de capacidades.

- **Evaluación de impacto**

El instrumento propuesto, una Recomendación del Consejo, proporciona orientaciones sobre la organización de la oferta destinada a la mejora de las capacidades de los adultos, al tiempo que deja a los Estados miembros un amplio margen de maniobra para diseñar las medidas de aplicación pertinentes. Esto limita la posibilidad de identificar claramente y con antelación las posibles repercusiones, por lo que no se ha realizado ninguna evaluación de impacto. No obstante, se ha elaborado un informe de análisis que incluye un capítulo dedicado a las posibles repercusiones y los costes, y que se adjunta al documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña a la Comunicación sobre la Agenda de Capacidades.

Las propuestas que se presentan en la Recomendación se basan en un análisis exhaustivo de los datos estadísticos disponibles, así como en los resultados de las políticas y la oferta en los Estados miembros. En lugar de una evaluación de impacto en profundidad, se ha adoptado un enfoque más proporcionado para elaborar el informe analítico que se adjunta al documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña a la Comunicación sobre la Agenda de Capacidades.

El análisis ha puesto de manifiesto que, de no tomarse medidas, cabe esperar un deterioro cada vez mayor de las oportunidades de empleo de las personas con un nivel bajo de capacidades, ya que se mantiene la tendencia a exigir un nivel cada vez más alto de capacidades, lo que aumentará el riesgo de que estas personas acaben siendo «inempleables» Es poco probable que esta situación cambie si se sigue invirtiendo en los actuales programas de mejora de las capacidades que no aportan necesariamente la calidad y el resultado esperados y que no siempre responden adecuadamente a las necesidades del grupo destinatario heterogéneo. Por lo tanto, la necesidad de actuar es evidente. Por lo que se refiere al alcance de la acción, el análisis ha determinado que la opción más coherente con los objetivos políticos de la UE es una Recomendación del Consejo que establezca una garantía de capacidades para los adultos poco capacitados. Tiene la ventaja de combinar un compromiso a escala europea con la acción a nivel nacional para dar respuesta a la firme voluntad política de abordar el problema del bajo nivel de capacidades en la población en edad de trabajar y establece a tal fin un marco global y sistemático para los itinerarios de mejora de las capacidades, al tiempo que deja a los Estados miembros un amplio margen de maniobra para definir las disposiciones de aplicación.

A partir de modelos de crecimiento macroeconómico, el Cedefop ha calculado los efectos potenciales de una mejora de las capacidades en el aumento del PIB per cápita, utilizando datos del mercado (PIB / PIB per cápita) y otras variables macroeconómicas de la base de datos AMECO de la Comisión Europea y de la base de datos de la economía total de la Conference Board. El cálculo muestra que un aumento de un punto porcentual en las capacidades intermedias de la población adulta (niveles CINE 3-4), podría generar un incremento del PIB per cápita de 0,99 puntos porcentuales. Utilizando esta evidencia

[11] Cedefop (de próxima aparición en 2016). *Economic and social consequences of low skilled adults in the EU*, documento de estudio del Cedefop.

empírica, el Cedefop ha simulado un aumento de la producción a largo plazo sobre la base de un nivel de capacidades más elevado. Dicha simulación muestra que, en comparación con el escenario de referencia establecido por el Cedefop de una reducción del porcentaje de adultos poco capacitados, una reducción adicional (de cuatro puntos porcentuales) de dicho porcentaje se traduciría en un aumento anual de aproximadamente 350 000 millones de euros en el PIB de la Unión.

- **Derechos fundamentales**

Uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas de 2015 es garantizar que todos los jóvenes y una parte importante de los adultos, tanto hombres como mujeres, aprendan a leer, escribir y realizar operaciones de cálculo de aquí a 2030.

El artículo 14 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea establece que toda persona tiene derecho a la educación y al acceso a la formación profesional y permanente. A pesar de este derecho universal, un porcentaje significativo de la población de la UE no permanece en el sistema de educación y formación formal durante un período lo suficientemente largo como para adquirir un nivel mínimo de capacidades y el acceso a oportunidades de aprendizaje fuera del medio educativo no es igual para todos los ciudadanos de la Unión. La presente propuesta aspira a promover una mayor equidad, ofreciendo a los adultos poco cualificados la oportunidad de adquirir un nivel mínimo de capacidades básicas que les permita progresar hacia la obtención de una cualificación formal.

En la Unión Europea, el derecho a la protección de los datos personales está garantizado por el artículo 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En caso de que las medidas previstas en la presente Recomendación conlleven el tratamiento de datos personales, su aplicación debe llevarse a cabo de conformidad con la legislación de la UE sobre protección de datos personales, en particular la Directiva 95/46/CE relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de esos datos[12] y sus medidas nacionales de ejecución, y el Reglamento (CE) n.º 45/2001 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos comunitarios y a la libre circulación de estos datos[13].

La Directiva 95/46/CE será sustituida por el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (Reglamento general de protección de datos)[14], aplicable a partir del 25 de mayo de 2018.

4. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS

La Recomendación propuesta solo podrá aplicarse con éxito si va acompañada de una financiación adecuada y suficiente. Sin menoscabo de los compromisos asumidos por los Estados miembros en virtud del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, la propuesta tendrá repercusiones en los recursos a nivel nacional. Se propone, por tanto, hacer uso de la ayuda financiera de la UE, incluso mediante la posible reasignación de los programas del FSE.

12 DO L 281 de 23.11.1995, p. 31.
13 DO L 8 de 12.1.2001, p. 1.
14 DO L 119 de 4.5.2016, p. 1.

La Recomendación ofrece a los Estados miembros un alto grado de flexibilidad en cuanto a las modalidades de ejecución y la identificación de los grupos destinatarios prioritarios, por lo que resulta imposible establecer una estimación de los costes de aplicación de la Garantía a escala de la UE. Sin embargo, se han desarrollado varias hipótesis a partir de variables clave (el número de personas que participarán en la Garantía de Capacidades y el coste de la intervención por persona), que dan una idea del amplio abanico de costes que cabe esperar. Puede obtenerse más información al respecto en la sección 3.4 del anexo técnico 1 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña a la Comunicación sobre una Nueva Agenda de Capacidades para Europa.

Invertir en educación, formación y aprendizaje a lo largo de la vida es uno de los once objetivos de la política europea de cohesión y el actual Reglamento del Fondo Social Europeo (FSE) se refiere específicamente a la mejora del acceso al aprendizaje permanente y la actualización de las capacidades y competencias de la mano de obra. También podrán utilizarse los recursos existentes de fondos destinados a fomentar la inclusión social (por ejemplo, el FSE, el FEAD, el EaSI o el FEAG) o el desarrollo de las competencias sectoriales (por ejemplo, el Feader), en particular para apoyar a los grupos desfavorecidos, como los adultos desempleados con un nivel bajo de capacidades, las personas económicamente inactivas y los inmigrantes. Durante el actual período de programación (2014-2020) se calcula que los programas del FSE permitirán obtener una cualificación a más de tres millones de personas. Se invertirán en educación, formación, desarrollo de las capacidades y aprendizaje permanente más de 27 millones de euros con cargo al FSE y más de 6 000 millones de euros procedentes del Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

La Recomendación establece un marco flexible de intervención en el que los Estados miembros pueden adaptar los recursos asignados para ayudar a las personas poco capacitadas, en función de su situación presupuestaria. Por otra parte, su aplicación se basará fundamentalmente en las políticas y la oferta ya existentes, habida cuenta de que los Estados miembros ya disponen de sistemas o elementos de sistemas para ayudar a las personas poco cualificadas a mejorar sus capacidades. Los Estados miembros se han comprometido a poner en marcha mecanismos de validación, como las auditorías destinadas a grupos vulnerables, en consonancia con la Recomendación relativa a la validación del aprendizaje no formal e informal. Los Estados miembros han confirmado recientemente en el informe conjunto sobre el marco ET 2020 su compromiso político de reducir el número de personas poco cualificadas con un nivel bajo de capacidades. Existen en la UE programas de formación para la adquisición de capacidades básicas y digitales, así como oportunidades para obtener cualificaciones de enseñanza secundaria de segunda etapa a una edad más avanzada.

La aplicación de la Recomendación a nivel nacional conllevará un coste administrativo derivado del establecimiento de itinerarios coherentes de capacitación, la adaptación de la capacidad administrativa y la formación del personal, la coordinación de la aplicación, la realización de auditorías de las capacidades y la puesta en marcha de acciones de formación o educación a medida. Sin embargo, la incidencia presupuestaria global podría reducirse a medio plazo, cuando dicha inversión se traduzca en transiciones más frecuentes al empleo, salarios más elevados, una mano de obra más productiva, una mejor anticipación de las capacidades exigidas a las generaciones futuras (especialmente si va acompañada de otras reformas pertinentes en materia de capacidades) y una sociedad más integrada y equitativa.

Un estudio del Cedefop que se publicará en breve enumera las siguientes ventajas derivadas del **aumento del nivel de las capacidades**:

a) aumento de la recaudación por el impuesto sobre el trabajo;

b) incremento de los impuestos indirectos procedentes del aumento de los ingresos disponibles de una población más capacitada;

c) disminución de las prestaciones por desempleo (debido a una mejora de la empleabilidad como resultado de la mejora de las capacidades), lo que, a largo plazo, redunda en beneficio de los presupuestos públicos;

d) reducción del gasto en asistencia sanitaria;

e) reducción del gasto debido al descenso de la actividad delictiva.

La propuesta de Recomendación del Consejo no exige que se asignen a la Comisión nuevos recursos presupuestarios ni de personal de la UE.

5. OTROS ELEMENTOS

- **Planes de ejecución y modalidades de seguimiento, evaluación e información**

La Recomendación pide a los Estados miembros que elaboren un plan de acción para su aplicación en el plazo de un año a partir de su adopción. Dicho plan debería incluir las modalidades de coordinación, la identificación de los grupos destinatarios prioritarios a nivel nacional y los recursos financieros disponibles.

A fin de garantizar la eficacia, la Recomendación propone también la adopción, a nivel nacional, de los mecanismos adecuados para supervisar y evaluar las medidas adoptadas y su impacto por lo que respecta a la mejora del nivel de las capacidades básicas y digitales y la reducción del número de personas poco cualificadas. Estos resultados deberán evaluarse y tomarse en consideración para adaptar las medidas de aplicación, según corresponda.

Los progresos realizados en la consecución de los objetivos de la iniciativa deberían evaluarse a nivel de la UE a través de los mecanismos de información existentes en el marco del Semestre Europeo y el proceso ET 2020, sin perjuicio de las disposiciones que se adopten después de 2020.

- **EXPLICACIÓN DETALLADA DE LAS DISPOSICIONES ESPECÍFICAS**

Apartados 1 y 2

La presente propuesta recomienda a los Estados miembros el establecimiento de una Garantía de Capacidades que permita a las personas que han abandonado la educación o la formación iniciales sin haber completado la segunda etapa de enseñanza secundaria o equivalente (MEC 4), y que estén excluidos de las ayudas previstas en el marco de la Garantía Juvenil, acceder a los itinerarios de actualización de las capacidades de modo que puedan:

- adquirir un mínimo nivel de capacidades de lectura, escritura y cálculo y capacidades digitales, y/o
- progresar hacia una cualificación de nivel 4 del MEC o equivalente que les permita adquirir un conjunto más amplio de capacidades, basándose en la Recomendación sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente.

El nivel 4 del MEC es el nivel en el que la mayoría de los países inscriben sus cualificaciones de segunda etapa de enseñanza secundaria y equivalentes, y que, cada vez más, se considera

el nivel educativo mínimo para acceder a un trabajo cualificado en el mercado laboral y para avanzar en la educación y la formación (véase la sección «Nuevos desafíos»).

El nivel 4 del MEC es el nivel educativo alcanzado al final de la enseñanza secundaria de segunda etapa en la mayoría de los Estados miembros que han vinculado sus cualificaciones educativas al MEC y permite acceder a la educación complementaria de nivel superior. El MEC facilita la correspondencia entre las cualificaciones obtenidas a través del aprendizaje formal, no formal e informal, y puesto que los adultos tienden a participar más en el aprendizaje no formal que formal, la Recomendación propone utilizar los niveles de referencia del MEC.

El término «adulto poco cualificado» se define en los considerandos como una persona que ha abandonado el sistema de educación y formación iniciales sin haber completado la segunda etapa de enseñanza secundaria, y que no puede acogerse a las ayudas previstas en la Garantía Juvenil.

La Garantía de Capacidades propuesta se articula en tres etapas y su aplicación debe basarse en un conjunto de principios fundamentales desarrollados a partir de ejemplos de mejores prácticas. Las tres etapas son:

- evaluación de las capacidades para identificar las que se poseen y las que es necesario adquirir;
- oferta de educación y formación a medida, y
- validación y reconocimiento de las capacidades adquiridas mediante la Garantía de Capacidades con arreglo al marco y los sistemas nacionales de cualificaciones.

Apartados 3 y 4 - Evaluación de las capacidades

A menudo, las personas con un bajo nivel de lectura, escritura y cálculo y de alfabetización digital disponen de otras capacidades, en particular profesionales, pero pueden presentar lagunas específicas en capacidades básicas o de otro tipo; ofrecer a todas las personas una vía de educación o de formación estándar que no tenga en cuenta las capacidades que ya poseen sería ineficaz y contraproducente. Por lo tanto, una oferta eficaz pasa necesariamente por adaptar la formación a las necesidades individuales. El objetivo de una evaluación de las capacidades es identificar las que ya se han adquirido, así como las posibles lagunas que deben colmarse a fin de alcanzar el nivel exigido.

Dicha evaluación puede tomar la forma de una «auditoría de las capacidades», tal como se propone en la Recomendación del Consejo de 2012 sobre la validación del aprendizaje no formal e informal; de un modo general, dicha auditoría se traduce en una declaración de capacidades que puede constituir la base de un plan para las fases siguientes de formación y de apoyo. Este tipo de auditorías de las capacidades ya existen en diferentes países europeos y pueden ser fuente de inspiración para los países que deseen desarrollarlas. La herramienta de evaluación «Education and Skills online», desarrollada por la OCDE con el apoyo de la Comisión, ofrece resultados individuales asociados a los parámetros utilizados en la PIAAC para medir las capacidades de lectura, escritura, cálculo y resolución de problemas en entornos digitales y algunos países europeos ya han desarrollado una versión de esta herramienta en la lengua nacional.

Se propone que los Estados miembros ofrezcan a los adultos poco cualificados la oportunidad de someterse a una evaluación, por ejemplo, una auditoría de las capacidades, para determinar

las capacidades que ya poseen y las que necesitan adquirir.

Apartados 5 a 8 - Una oferta de formación a medida y flexible

Los resultados de la evaluación de las capacidades se utilizarían como punto de partida para proponer a la persona en cuestión una oferta de educación y formación a medida. La característica principal del aprendizaje que se ofrezca a cada beneficiario es el hecho de estar diseñado para colmar las lagunas de capacidades específicas identificadas mediante la evaluación de las capacidades. La oferta puede referirse, por tanto, a la formación en las capacidades de lectura, escritura, cálculo o digitales, a una combinación de las mismas o una formación que conduzca a una cualificación.

La oferta podrá presentarse en dos fases, pero debe permitir progresar, ya desde el principio, hacia una cualificación de nivel 4 del MEC. Teniendo en cuenta las necesidades de mejora identificadas, los programas deben centrarse inicialmente en las capacidades de lectura, escritura, cálculo y alfabetización digital de los alumnos con el fin de proporcionarles una base sólida para que avancen hacia niveles superiores de aprendizaje que les permita obtener, en última instancia, una cualificación. Los programas podrían también centrarse inmediatamente en la progresión hacia una cualificación de nivel 4 del MEC o equivalente, cuando los resultados de la evaluación de las capacidades muestren que esto es posible para el interesado.

Para eliminar los obstáculos a la participación en acciones destinadas a mejorar las capacidades, la oferta de educación y formación debería ser flexible y adaptada a los hábitos de aprendizaje de los adultos. En consecuencia, la Recomendación subraya la necesidad de entornos de aprendizaje adecuados, profesores y formadores bien cualificados, métodos de enseñanza adaptados a la edad y la utilización del aprendizaje digital. Los adultos que en el pasado no tuvieron experiencias de aprendizaje positivas encontrarán una motivación cuando constaten los progresos realizados. Esto puede lograrse mediante la estructuración de la oferta de educación y formación en unidades razonables de resultados de aprendizaje, que puedan documentarse, evaluarse y validarse por separado.

Si se ofrece una formación encaminada a obtener una cualificación, es importante que esta responda a las necesidades del mercado de trabajo local, de modo que la oferta de capacitación colme las deficiencias de capacidades a nivel local y regional.

Apartado 9 - Validación y reconocimiento

La Recomendación propone a los Estados miembros que utilicen los sistemas de validación existentes para evaluar y certificar las capacidades adquiridas mediante la Garantía de Capacidades y garantizar su reconocimiento con vistas a la obtención de una cualificación, de conformidad con el marco y los sistemas nacionales de cualificaciones.

La validación permitirá registrar los progresos de los alumnos en las diferentes etapas del proceso, de modo que puedan acumular créditos para la obtención de una cualificación o una cualificación parcial en el marco nacional de cualificaciones, de un nivel equivalente al nivel 4 del MEC. Esto resultará más fácil si los marcos nacionales de cualificaciones reconocen itinerarios por etapas graduales, transparentes y que den lugar a una cualificación plena para los adultos poco cualificados y permitan alcanzar los resultados de aprendizaje por diferentes vías.

La aplicación de la Garantía de Capacidades debe sustentarse en un conjunto de principios fundamentales, como se describe más adelante.

Apartado 11 - Coordinación y asociación

La oferta de aprendizaje de adultos se presenta a menudo fragmentada; es posible que el diseño de las políticas sea competencia de varios organismos públicos responsables de diferentes subgrupos o que distintos proveedores impartan la educación y formación de adultos o que la oferta pueda variar de una ciudad a otra. El apoyo prestado a los adultos poco cualificados en el marco de las políticas activas del mercado de trabajo no siempre responde a las necesidades de capacitación a largo plazo y, en la mayoría de los casos, solo se dirige a los desempleados.

Una coordinación eficaz de las políticas y de su aplicación constituye uno de los principales factores de eficacia demostrada para garantizar que la intervención pública en materia de educación de adultos logra sus objetivos[15]. Si bien la coordinación de las políticas es esencial, su aplicación solo puede tener éxito con la participación activa de un amplio abanico de partes interesadas y el establecimiento de asociaciones es crucial a tal fin.

Por consiguiente, la presente propuesta recomienda que los Estados miembros designen un organismo, o un número reducido de organismos, responsables de la ejecución de la Garantía de Capacidades mediante la coordinación del trabajo de los organismos públicos pertinentes y el apoyo a asociaciones en las que participen un amplio abanico de partes interesadas. Para ello, es necesario prestar más atención a la coordinación eficaz de las numerosas autoridades públicas, incluidos los servicios públicos de empleo, los proveedores, los servicios de orientación profesional y los organismos de validación.

Es preciso fomentar las asociaciones que reúnan a una amplia variedad de actores, interlocutores sociales, proveedores de educación y formación, empleadores, organizaciones intermedias y sectoriales, actores económicos a nivel regional y local, servicios sociales, municipales y de empleo, bibliotecas, organizaciones de la sociedad civil, etc. Las autoridades locales también pueden desempeñar un papel importante para identificar las necesidades a nivel local y facilitar la comunicación con los grupos destinatarios. Todos estos actores pueden desempeñar un papel crucial en la ejecución de las distintas etapas de la Garantía y en las acciones de sensibilización y orientación a lo largo de todo el proceso.

Apartados 12 a 16 - Medidas de comunicación, orientación y apoyo

Los estudios realizados ponen de manifiesto que numerosos adultos no son conscientes de los beneficios que puede aportar la mejora de sus capacidades ni de las oportunidades que existen de adquirir otras nuevas sin tener que volver a un contexto de aprendizaje formal. Se necesitan estrategias de comunicación muy concretas para animar a los interesados a ponerse en contacto con los servicios competentes. La elaboración de esas medidas de comunicación debe basarse en un conocimiento preciso de los distintos subgrupos que conforman la población con un nivel bajo de capacidades, ya que cada uno puede necesitar un planteamiento ligeramente diferente. Por ejemplo, puede resultar más fácil llegar a los desempleados registrados a través de los organismos que les ayudan a reincorporarse al mercado de trabajo. Del mismo modo, la información puede llegar a las personas con empleo con la participación activa de los empleadores o de los sindicatos. Podrían ser necesarias medidas específicas para concienciar a los inmigrantes cuando no estén familiarizados con el

[15] *An in-depth analysis of adult learning policies and their effectiveness in Europe* (Un análisis pormenorizado de las políticas de aprendizaje de adultos y su eficacia en Europa), Comisión Europea, Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, 2015.

idioma del país de acogida, etc. La comunicación debe servir para sensibilizar a los adultos sobre los beneficios que aporta una mejora de las capacidades, así como sobre las medidas de orientación y de apoyo y las oportunidades de aprendizaje disponibles, ofreciéndoles incentivos para que las aprovechen.

La comunicación no es más que un paso para acercar las oportunidades de mejora de las capacidades a las personas que lo necesitan. La orientación constituye otro requisito previo en la medida en que ofrece asesoramiento e información sobre lo significa la Garantía de Capacidades, sobre las personas a las que dirigirse para iniciar el aprendizaje y sobre cómo mantenerse motivado durante todo el proceso. La orientación y el apoyo deberían acompañar a los alumnos en todas las etapas del proceso de mejora de las capacidades.

En la Recomendación se insiste en la necesidad de apoyar el desarrollo profesional inicial y continúo del personal dedicado al aprendizaje de adultos, reconociendo su papel clave en la educación y formación de adultos con un nivel bajo de capacidades, así como en su orientación y apoyo.

Además de la comunicación y la orientación, los Estados miembros pueden considerar también la posibilidad de prestar un apoyo específico para eliminar los obstáculos a la participación. La Recomendación ofrece ejemplos de este tipo de medidas de apoyo directo o indirecto, incluido el derecho a permisos de formación, incentivos económicos para los alumnos o ayudas a los empleadores para animarles a facilitar la mejora de las capacidades de sus trabajadores. Los incentivos y desincentivos económicos también influyen en la decisión de invertir en capacidades, tanto para el alumno como para la empresa, y han de ser revisados.

Apartados 17 a 26

El éxito de la Recomendación dependerá también del rigor con que se supervisen y evalúen periódicamente las medidas adoptadas para su diseño y aplicación con el fin de crear un círculo virtuoso de comprobaciones y mejoras que se reflejen automáticamente en los resultados. Uno de los resultados de esta iniciativa a largo plazo será disponer de un inventario de las medidas que resultan eficaces, que puede ser compartido por los Estados miembros y la Comisión para informar y mejorar las prácticas de forma permanente. La plataforma electrónica para el aprendizaje de adultos en Europa (EPALE) puede ofrecer a todos los que intervienen en el proceso de mejora de las capacidades un acceso fácil a la información, en consonancia con la presente Recomendación. Creada para facilitar el intercambio de buenas prácticas y la colaboración entre los profesionales encargados de la educación de adultos, la plataforma funcionará como un depósito de material pedagógico, de herramientas de evaluación y de otros instrumentos que sirvan a la aplicación de la presente Recomendación.

Se invita a los países a elaborar, en un plazo de un año a partir de la adopción de la presente Recomendación, un plan de acción para su aplicación. El plan debe identificar a los grupos destinatarios prioritarios definidos a escala nacional sobre la base de los resultados de la identificación de los adultos poco capacitados, en función de las circunstancias nacionales y los recursos disponibles, tomando como punto de partida los resultados de la primera encuesta PIAAC, cuando sea necesario.

Sobre la base de los resultados del seguimiento y la evaluación a nivel nacional (de los que se informará en el contexto del Semestre Europeo y del ET 2020) y de los planes nacionales de acción, la Comisión hará balance de las medidas de aplicación que se pongan en marcha de

aquí a finales de 2018. La Comisión presentará al Consejo, en un plazo de cinco años desde la adopción de la presente Recomendación, un informe de evaluación completo sobre el impacto y los resultados de la Garantía de Capacidades en el conjunto de la UE.

Los datos recogidos por Eurostat en el marco de la Encuesta anual de Población Activa, la Encuesta sobre la educación de adultos y la Encuesta sobre la formación profesional permanente contribuirán a este proceso, al igual que el trabajo en curso de la OCDE para la elaboración de la encuesta PIAAC. La Comisión colaborará con los Estados miembros a fin de apoyar la orientación de recursos financieros de la UE a la participación en la PIAAC y para el análisis complementario de los datos que se obtengan de esta encuesta.

2016/0179 (NLE)

Propuesta de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

sobre el establecimiento de la Garantía de Capacidades

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular sus artículos 165 y 166,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Considerando lo siguiente:

(1) En la sociedad actual todo el mundo debe poseer un nivel suficiente de capacidad de lectura, escritura y cálculo, así como de capacidades digitales, que le permitan desarrollar plenamente su potencial, participar activamente en la sociedad y asumir sus responsabilidades sociales y cívicas. Estas capacidades también resultan cruciales para acceder al mercado laboral y progresar en él, y para seguir estudiando y formándose. La enseñanza secundaria general o profesional y las cualificaciones de formación del nivel 4 del Marco Europeo de Cualificaciones (EQF 4) se consideran cada vez más el nivel de cualificación que permite acceder al mercado de trabajo y a nuevas oportunidades de educación y formación.

(2) Es cada vez más frecuente que los empleos disponibles (tanto si se trata de puestos de trabajo nuevos o de sustitución) exijan más capacidades de un nivel más elevado. En el futuro habrá menos puestos de trabajo de carácter elemental. Incluso los empleos elementales para los que tradicionalmente se requería una cualificación baja o ninguna cualificación son cada vez más exigentes. En particular, la gran mayoría de puestos de trabajo exigirá cierto nivel de competencias digitales y un número creciente de empleos elementales requieren capacidades básicas o generales (comunicación, resolución de problemas, trabajo en equipo o inteligencia emocional).

(3) En 2015, 64 millones de personas, lo que equivale a más de la cuarta parte de la población de la Unión Europea de 25 a 64 años de edad, habían abandonado la educación y la formación iniciales después de haber obtenido, como mucho, una cualificación de primera etapa de la enseñanza secundaria[16]. Si bien no existe ninguna cuantificación del nivel de capacidades básicas de estas personas, la encuesta de la OCDE sobre las capacidades de los adultos, en la que se midieron los niveles de lectura, escritura y cálculo y el uso de las TIC en entornos tecnológicos complejos, puso de manifiesto que el porcentaje de adultos de 16 a 65 años de edad que solo alcanzaban el nivel más bajo de capacitación era similar en diecisiete Estados miembros de la UE.

(4) Por otra parte, los datos del informe PISA ponen de relieve el importante porcentaje de jóvenes de 15 años con un bajo rendimiento en lectura (17,8 %), matemáticas (22,1 %)

[16] Eurostat, Encuesta de población activa (2015).

y ciencias (16,6 %), resultados que superan el valor de referencia del 15 % de la Estrategia de Educación y Formación 2020 (ET 2020).

(5) Esta amplia evidencia empírica indica que entre el 20 y el 25 % de los adultos europeos carece de las capacidades indispensables para poder seguir un aprendizaje complementario y tienen menos probabilidades de participar en actividades de aprendizaje o de aprovechar plenamente la economía y la sociedad digitales. Estas personas se enfrentan a un mayor riesgo de desempleo, una mayor incidencia de la pobreza y la exclusión social, mayores riesgos para la salud, una menor esperanza de vida y mayores riesgos de bajo rendimiento escolar de sus hijos.

(6) Las personas poco cualificadas con deficiencias fundamentales en capacidades básicas representan una proporción muy elevada de los desempleados, en particular los desempleados de larga duración. Estas deficiencias hacen más difícil su reincorporación al mercado de trabajo. Lo mismo ocurre con otros grupos vulnerables como, por ejemplo, los trabajadores de más edad, las personas económicamente inactivas y los nacionales de terceros países.

(7) Las políticas de los Estados miembros para reducir el abandono temprano de la educación-formación, basadas en medidas de prevención, intervención y compensación están teniendo un efecto positivo; en 2015, la tasa media de abandono escolar en la UE (grupo de edad 18-24) se desviaba en aproximadamente un punto porcentual del punto de referencia del 10 % establecido en la estrategia Europa 2020, aunque con grandes variaciones entre los Estados miembros. Incluso si se alcanza el objetivo de referencia, el 10 % restante de las personas de este grupo de edad tendría serias dificultades para acceder a un empleo sostenible. Por otra parte, las cohortes de mayor edad (+ 25 años) siguen afectadas por un gran número de personas que han abandonado prematuramente la escuela, en particular, los nacionales de terceros países y las personas de origen inmigrante.

(8) La participación en el aprendizaje permanente de los adultos poco cualificados es cuatro veces inferior a la de aquellos con cualificaciones terciarias. El acceso a las oportunidades de aprendizaje permanente sigue siendo desigual entre los distintos grupos socioeconómicos y el acceso es más difícil para algunos grupos de la población en edad de trabajar, en particular, los nacionales de terceros países. Los obstáculos a la participación en la mejora de las capacidades se refieren tanto a factores estructurales como coyunturales, entre los que cabe destacar la escasas oportunidades disponibles, la aplicación inadecuada a través de programas formales y prolongados en el tiempo, la falta de validación del aprendizaje anterior, la inadecuación de los enfoques pedagógicos, el desarrollo insuficiente del aprendizaje en el lugar de trabajo, la falta de concienciación sobre los beneficios de mejorar las capacidades y el apoyo disponible.

(9) Para promover el acceso justo y equitativo a las oportunidades de mejora de las capacidades, y para abordar estos desafíos teniendo en cuenta la heterogeneidad de los grupos destinatarios, se requiere una Garantía de Capacidades que facilite el acceso a vías flexibles que permitan a los adultos poco cualificados mejorar su capacidad de lectura, escritura y cálculo, así como sus capacidades digitales, y seguir aprendiendo a su propio ritmo para adquirir un conjunto de capacidades más amplio y alcanzar el nivel 4 de cualificación del MEC.

(10) La Garantía de Capacidades se dirige a los adultos poco cualificados, que se definen como aquellos que han abandonado el sistema de educación y formación iniciales sin

haber completado la segunda etapa de la enseñanza secundaria y que están excluidos de las ayudas previstas en el marco de la Garantía Juvenil[17].

(11) Teniendo en cuenta las circunstancias nacionales y los recursos disponibles, los Estados miembros deberían centrar la aplicación de la Garantía de Capacidades en grupos destinatarios prioritarios (por ejemplo, los desempleados, los grupos desfavorecidos, determinados grupos de edad, etc.).

(12) La Garantía de Capacidades debe aplicarse en consonancia con los mecanismos de aplicación establecidos por los Estados miembros y sobre la base del compromiso e interés individual en participar en el proceso de mejora de las capacidades.

(13) La aplicación de estas medidas debe llevarse a cabo con pleno cumplimiento de las normas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

(14) En los casos en que las medidas previstas en la presente Recomendación conlleven el tratamiento de datos personales[18], dicho tratamiento debe efectuarse de conformidad con el Derecho de la Unión sobre protección de datos personales.

(15) La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea establece que toda persona tiene derecho a la educación y al acceso a la formación profesional y permanente.

(16) Uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas de 2015 es garantizar que todos los jóvenes y una parte importante de los adultos, tanto hombres como mujeres, aprendan a leer, escribir y realizar operaciones de cálculo de aquí a 2030.

(17) La Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente[19], ofrece un marco de referencia para ayudar a los Estados miembros a garantizar que, al término de la educación y la formación iniciales, los jóvenes hayan desarrollado las competencias clave que les preparan para la vida adulta y el aprendizaje complementario y la vida laboral; también apoya a los Estados miembros a la hora de garantizar que los adultos puedan desarrollar y actualizar sus competencias clave a lo largo de sus vidas.

(18) El Marco Europeo de Competencias Digitales ofrece una referencia común europea de lo que significa poseer buenas competencias digitales en la sociedad actual, y define las competencias y niveles de competencias en cinco ámbitos clave. Podría utilizarse como base para elaborar instrumentos de evaluación que permitan identificar las deficiencias de capacidades y diseñar una formación adaptada para colmar dichas lagunas.

---

17 Recomendación del Consejo de 22 de abril de 2013, sobre el establecimiento de una Garantía Juvenil (2013/C 120/01).

18 En particular la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (DO L 281 de 23.11.1995, p. 31), y el Reglamento (CE) n.º 45/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2000, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos comunitarios y a la libre circulación de estos datos (DO L 8 de 12.1.2001, p. 1). La Directiva 95/46/CE será sustituida por el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos) (DO L 119 de 4.5.2016, p. 1).

19 DO L 394 de 30.12.2006, p. 10.

(19) La Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2008, relativa a la creación del Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente[20] (MEC) estableció un marco común de referencia de ocho niveles expresados en términos de resultados de aprendizaje, en el que cada nivel puede recorrerse a través de distintas vías de aprendizaje formal, no formal e informal.

(20) La Resolución del Consejo de 2011 sobre un plan europeo renovado de aprendizaje de adultos[21] estableció prioridades para desarrollar el sector del aprendizaje de adultos. Hizo hincapié en prestar la máxima atención a la forma de proporcionar segundas oportunidades y, en particular, a la obtención de capacidades básicas como la lectura, la escritura y el cálculo, pero también las capacidades digitales. El informe conjunto del Consejo y la Comisión sobre la aplicación del marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación (ET 2020)[22] define como prioridades de actuación aumentar la oferta para mejorar las capacidades de lectura, escritura, cálculo y las capacidades digitales, así como el aprendizaje de segunda oportunidad que conduzcan a una cualificación reconocida en el Marco Europeo de Cualificaciones para aquellas personas que no posean una cualificación de nivel 4 del MEC. El informe conjunto incluye también acciones a medio plazo para la enseñanza y formación profesionales (EFP), entre otras, un mejor acceso de todos a las cualificaciones a través de sistemas de EFP más flexibles y permeables, mediante la oferta de servicios de orientación integrados y eficientes y de la validación del aprendizaje no formal e informal.

(21) La Recomendación del Consejo, de 28 de junio de 2011, relativa a las políticas para reducir el abandono escolar prematuro[23] establece un marco de políticas generales que incluye medidas de prevención, intervención y compensación. Las medidas de compensación ofrecen vías para reincorporarse a la educación y la formación y adquirir las cualificaciones no conseguidas, como la educación de segunda oportunidad o el aprendizaje no formal acompañado por la validación del aprendizaje previo.

(22) La Recomendación del Consejo de 2012 sobre la validación del aprendizaje no formal e informal[24] pide a los Estados miembros que establezcan, a más tardar en 2018, disposiciones nacionales en materia de validación (determinación, documentación, evaluación y certificación) del aprendizaje no formal e informal. Esto incluye la posibilidad de que los desempleados o las personas en riesgo de desempleo puedan someterse a una «auditoría de capacidades» destinada a determinar sus conocimientos, capacidades y competencias.

(23) La Recomendación del Consejo, de 22 de abril de 2013, sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil[25] recomienda que todos los jóvenes menores de 25 años reciban una buena oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o período de prácticas en un plazo de cuatro meses tras quedar desempleados o acabar la educación formal. Se invita a los Estados miembros a que ofrezcan a los jóvenes que abandonan

---

20 DO C 111 de 6.5.2008, p. 1.

21 DO C 372 de 20.12.2011, p. 1.

22 El informe presenta las acciones ET 2020 para la cooperación europea en todos los sectores de la educación y la formación para 2020; DO C 417 de 15.12.2015, p. 1. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ESN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015XG1215(02)&from=ES

23 DO C 191 de 1.7.2011, p. 1.

24 DO C 398 de 22.12.2012, p. 1.

25 DO C 120 de 26.4.2013, p. 1.

prematuramente los estudios y a los que poseen un nivel muy bajo de capacidades vías para reincorporarse a la educación y la formación o programas educativos de segunda oportunidad que les proporcionen unos entornos de aprendizaje que respondan a sus necesidades específicas y les permitan conseguir la cualificación que no obtuvieron en su día.

(24) La Recomendación del Consejo, de 15 de febrero de 2016, sobre la integración de los desempleados de larga duración en el mercado laboral[26] aboga por ofrecer a los desempleados de larga duración evaluaciones y orientaciones individuales y detalladas, así como un acuerdo de integración laboral que incluya asimismo una oferta de servicios individuales y la indicación de un punto de contacto único.

(25) La Recomendación de la Comisión, de 3 de octubre de 2008, sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral[27] invitaba a los Estados miembros a ampliar y mejorar la inversión en capital humano a través de políticas inclusivas de educación y formación, incluidas estrategias de por vida efectivas, y a adaptar los sistemas de educación y formación en respuesta a nuevos requisitos de competencia y a la necesidad de capacitación digital.

(26) Las Conclusiones del Consejo de 5 y 6 de junio de 2014 sobre la integración de los nacionales de terceros países que residen legalmente en la Unión reiteraron su apoyo a los principios básicos comunes para la política de integración de los inmigrantes en la Unión Europea, adoptados en 2004, uno de las cuales es que los esfuerzos realizados en la educación son fundamentales para preparar a los inmigrantes, y en particular a sus descendientes, a participar con más éxito y de manera más activa en la sociedad.

(27) A pesar de estos esfuerzos, el acceso de los adultos poco cualificados a las oportunidades educativas y de formación y su participación en este tipo de iniciativas sigue siendo un reto. Las políticas activas del mercado laboral pretenden reincorporar a los desempleados al empleo tan rápidamente como sea posible, pero no siempre ofrecen oportunidades personalizadas flexibles para mejorar las capacidades. Es poco frecuente que las políticas públicas aborden la necesidad de desarrollar las capacidades de quienes ya están ocupados, lo que les sitúa en riesgo de obsolescencia de capacidades y de pérdida del empleo. Por otra parte, resulta más difícil acceder a las personas más alejadas del mercado laboral que son, sin embargo, las que más necesidad tienen de mejorar sus capacidades.

(28) La base de conocimientos que necesitan los responsables políticos y los profesionales está creciendo, pero de forma incompleta. La experiencia de los organismos de la Unión, en particular Eurostat, la Agencia Ejecutiva en el ámbito Educativo, Audiovisual y Cultural (EACEA) y el Centro Europeo para el desarrollo de la formación profesional (Cedefop) es esencial para impulsar la investigación y los análisis pertinentes y debe reforzarse.

(29) Las organizaciones patronales, los empleadores, los sindicatos, las cámaras de comercio, las asociaciones industriales, comerciales y de artesanía, las entidades nacionales que participan en la planificación, la organización o la promoción de la educación y la formación y en las políticas de integración de inmigrantes, los servicios de empleo, los proveedores de educación y formación, así como las organizaciones de la sociedad civil, las autoridades locales y los servicios comunitarios son partes

[26] DO C 67 de 20.2.2016, p. 1.
[27] DO L 307 de 18.11.2008, p. 11.

interesadas fundamentales del esfuerzo concertado para concienciar, comprometer, orientar y apoyar a las personas poco capacitadas en su itinerario personalizado de mejora de las capacidades.

(30) La diversidad de los grupos destinatarios y la fragmentación y complejidad de las intervenciones políticas en este ámbito a menudo tienen como resultado una falta de planteamientos sistemáticos para desarrollar las capacidades de la mano de obra y una falta de sensibilización con respecto a los beneficios económicos que pueden obtenerse. Por lo tanto, se precisa una intervención política coherente basada en una coordinación efectiva y el establecimiento de asociaciones en todos los ámbitos políticos.

RECOMIENDA A LOS ESTADOS MIEMBROS:

En función de las circunstancias nacionales y en estrecha cooperación con los interlocutores sociales y los proveedores de educación y formación,

1. Poner en marcha una Garantía de Capacidades que ofrezca a los adultos poco cualificados, es decir, a quienes hayan abandonado la educación o la formación iniciales antes de completar la segunda etapa de la enseñanza secundaria o equivalente (MEC 4) y que no pueda beneficiarse del apoyo en el marco de la Garantía Juvenil, un acceso a vías de mejora de las capacidades que les permita, en función de sus necesidades individuales:

   a) adquirir un mínimo nivel de capacidades de lectura, escritura y cálculo y de capacidades digitales, o

   b) progresar hacia una cualificación de nivel 4 del MEC o equivalente que les permita adquirir un conjunto más amplio de capacidades, basándose en la Recomendación 2006/962/CE, sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente.

2. Diseñar la Garantía de Capacidades en tres etapas: evaluación de las capacidades, oferta de un aprendizaje a medida, flexible y de calidad, y convalidación y reconocimiento de las capacidades adquiridas a través del proceso de mejora.

EVALUACIÓN DE LAS COMPETENCIAS

3. Ofrecer a los adultos poco cualificados la oportunidad de someterse a una evaluación, por ejemplo a una auditoría de las capacidades que les permita identificar las capacidades que ya tienen y las que deben adquirir.

4. Aplicar a los adultos poco cualificados las disposiciones de validación establecidas de conformidad con la Recomendación del Consejo sobre la validación del aprendizaje no formal e informal a fin de determinar, documentar, evaluar y certificar las capacidades existentes.

UNA OFERTA DE FORMACIÓN A MEDIDA Y FLEXIBLE

5. Proporcionar una oferta de educación y formación a medida, de conformidad con el apartado 1, que tenga en cuenta los resultados de la evaluación de las capacidades y los procedimientos de validación. Para los inmigrantes de terceros países, incluir, según proceda, oportunidades para la formación lingüística y la preparación para la formación.

6. Organizar la oferta de educación y formación en entornos de aprendizaje adecuados, centros escolares o de formación o en el trabajo, en los que profesores y formadores cualificados adecuadamente apliquen métodos de enseñanza adaptados a los adultos y utilicen el potencial del aprendizaje digital.

7. Estructurar la oferta educativa y de formación en unidades de resultados de aprendizaje que puedan documentarse, evaluarse y validarse por separado, a fin de registrar los progresos de los alumnos en las diferentes fases.

8. En la medida de lo posible, adaptar el contenido de la oferta de formación que conduce a la obtención de una cualificación, de conformidad con el apartado 1, letra b), a las necesidades de los mercados laborales locales y regionales y ofrecerla, en estrecha colaboración con las partes interesadas locales, en particular los interlocutores sociales y los actores económicos locales y regionales.

VALIDACIÓN Y RECONOCIMIENTO

9. Utilizar las disposiciones de validación para evaluar y certificar las capacidades adquiridas a través de la Garantía de Capacidades, incluido el aprendizaje en el trabajo, y garantizar su reconocimiento para la obtención de una cualificación, con arreglo al marco y los sistemas nacionales de cualificación.

10. En función de las circunstancias nacionales, aplicar la Garantía de Capacidades teniendo en cuenta los principios que figuran más adelante.

Coordinación y asociación

11. Designar y facultar de manera suficiente a uno o varios organismos responsables de la aplicación de la presente Recomendación, en particular, a fin de:

- coordinar el trabajo de los organismos públicos competentes, incluidos los servicios públicos de empleo, los proveedores de educación y formación, los servicios de orientación profesional y los organismos de validación de modo que la Garantía de Capacidades se convierta en parte integrante de la política activa del mercado laboral, las medidas para luchar contra el abandono escolar y la integración de nacionales de terceros países;

- apoyar la creación de asociaciones entre los sectores público y privado con la participación de los interlocutores sociales, los proveedores de educación y formación, los empleadores, las organizaciones intermedias y sectoriales, los agentes económicos locales y regionales, los servicios sociales, municipales y de empleo, las bibliotecas y las organizaciones de la sociedad civil para la aplicación de la Recomendación.

Medidas de comunicación, orientación y apoyo

12. Teniendo en cuenta las circunstancias nacionales y los recursos disponibles, identificar los grupos destinatarios prioritarios para la aplicación de la Garantía de Capacidades a nivel nacional. Al hacerlo, se tendrá asimismo en cuenta el género, la diversidad y los distintos subgrupos de la población destinataria.

13. Aplicar medidas de comunicación que incluyan la sensibilización sobre los beneficios de mejorar las capacidades y facilitar información sobre las orientaciones existentes, las medidas de apoyo, las oportunidades disponibles y los organismos competentes, y ofrecer incentivos a los menos motivados para que los aprovechen.

14. Ofrecer servicios de orientación para ayudar a los alumnos a superar las distintas etapas del proceso.

15. Apoyar el desarrollo profesional inicial y permanente del personal contratado para la aplicación de la Garantía de Capacidades, en particular los docentes.

16. Contemplar la posibilidad de elaborar y aplicar medidas de apoyo que eliminen de manera equitativa los obstáculos a la participación en los itinerarios de mejora de las capacidades. Dichas medidas podrían consistir en un apoyo directo a los alumnos (por ejemplo, permisos de formación, incentivos financieros o desgravaciones fiscales) o en un apoyo indirecto a los empleadores para que faciliten la mejora de las capacidades de sus empleados.

Seguimiento y evaluación

17. En el plazo de un año a partir de la adopción de la presente Recomendación, elaborar un plan de acción para su aplicación. El plan incluiría información sobre los mecanismos de coordinación, los grupos destinatarios prioritarios, los recursos financieros disponibles, incluidos, en su caso, los fondos europeos pertinentes y las disposiciones de control.

18. Supervisar y evaluar a nivel nacional todas las medidas de la Garantía de Capacidades y sus efectos en los progresos realizados por los grupos destinatarios en la adquisición de las capacidades de lectura, escritura y cálculo, así como de las capacidades digitales y en la obtención de cualificaciones o unidades de nivel 4 del MEC.

19. Utilizar los resultados del seguimiento y la evaluación para adaptar, en su caso, el diseño y la aplicación de la Garantía de Capacidades a escala nacional y elaborar nuevas políticas y reformas basadas en la experiencia.

RECOMIENDA QUE LA COMISIÓN:

20. Con la ayuda del Comité consultivo para la formación profesional, lleve a cabo un seguimiento de la aplicación de la presente Recomendación, junto con los organismos y procesos de coordinación europeos en el ámbito de las políticas de empleo, educación y formación.

21. Fomente el uso de marcos de capacidades de lectura, escritura, cálculo y capacidades digitales, así como de herramientas de evaluación.

22. Promueva el aprendizaje mutuo entre los Estados miembros y facilite el acceso a los recursos clave y la información disponible a través de EPALE (la plataforma electrónica de la enseñanza para adultos en Europa).

23. Apoye y lleve a cabo, en colaboración con los organismos de la Unión Europea y las organizaciones internacionales, en particular con la OCDE, estudios de investigación y análisis sobre las capacidades de los adultos y su evaluación (por ejemplo, PIAAC).

24. Sin perjuicio de las negociaciones sobre el próximo marco financiero plurianual y en consonancia con las prioridades definidas para el período 2014-2020, apoye la utilización de los actuales y futuros programas de financiación europea en el ámbito del desarrollo de capacidades, en particular los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos y el programa Erasmus+, para la aplicación de la presente Recomendación, en consonancia con su base jurídica.

25. A más tardar el 31 de diciembre de 2018, haga balance de la aplicación de las medidas adoptadas por los Estados miembros, sobre la base de los planes de acción para la aplicación mencionados en el punto 17.

26. Valore y evalúe, en colaboración con los Estados miembros y previa consulta con las partes interesadas, las medidas adoptadas en respuesta a la presente Recomendación y, en un plazo de cinco años a partir de la fecha de su adopción, presente al Consejo un informe sobre los progresos realizados para mejorar el nivel de lectura, escritura y cálculo y de las capacidades digitales entre los adultos poco cualificados, así como la experiencia adquirida y sus implicaciones para el futuro.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo
El Presidente