

## IV

*(Información)*INFORMACIÓN PROCEDENTE DE LAS INSTITUCIONES, ÓRGANOS  
Y ORGANISMOS DE LA UNIÓN EUROPEA

## CONSEJO

**Conclusiones del Consejo sobre la aplicación de la Recomendación del Consejo relativa  
a Itinerarios de mejora de las capacidades: Nuevas oportunidades para adultos**

(2019/C 189/04)

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

1. RECORDANDO los antecedentes políticos de este asunto, recogidos en el anexo de las presentes Conclusiones, y, en especial, lo siguiente:
  - a) la dimensión social de la educación, tal como se expone en el primer principio del pilar europeo de derechos sociales, supone que toda persona tiene derecho a una educación, una formación y un aprendizaje permanente inclusivos y de calidad, a fin de mantener y adquirir capacidades que le permitan participar plenamente en la sociedad y gestionar con éxito las transiciones en el mercado laboral <sup>(1)</sup>;
  - b) el cuarto objetivo de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas consiste en garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos. Como ya se señalaba en el documento de reflexión de la Comisión «Para una Europa sostenible de aquí a 2030», «todo está cambiando para todos», y la «educación, la ciencia, la tecnología, la investigación y la innovación constituyen un requisito previo para alcanzar una economía sostenible de la UE en cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas»;
  - c) el Consejo del 22 de mayo de 2018 adoptó unas Conclusiones sobre la adquisición de una visión del Espacio Europeo de Educación <sup>(2)</sup>, en las que determinó que el Espacio Europeo de Educación había de fundamentarse en la continuidad del aprendizaje permanente y destacó que las iniciativas del Espacio Europeo de Educación debían abarcar todos los niveles y tipos de educación y formación, incluida la educación para adultos y la educación y formación profesionales;
  - d) el envejecimiento de la población europea, el aumento de la longevidad en la sociedad y la necesidad de fomentar la cooperación intergeneracional, la aceleración de los cambios en el mercado laboral, las formas de trabajo emergentes y la introducción de las tecnologías digitales en todos los aspectos de la vida cotidiana generan una demanda creciente de nuevas capacidades y de niveles más elevados de capacidades, conocimientos y competencias; en esta situación, la necesidad de mejorar o readaptar las capacidades de quienes no han llegado a dominar las capacidades básicas o no poseen cualificaciones que garanticen su empleabilidad y su ciudadanía activa resulta aún más apremiante;
  - e) a la luz de las importantes transformaciones que actualmente están experimentando nuestros mercados de trabajo, resultan aún más cruciales la educación y la formación inclusivas y de calidad (en todas las etapas de la vida): la Unión se enfrenta a un imperativo de mejora y readaptación de capacidades que requiere planteamientos estratégicos del aprendizaje permanente y del desarrollo de capacidades; algunos datos sugieren que, ya en 2022, el 54 % de los trabajadores por cuenta ajena necesitará mejorar y readaptar de manera significativa sus capacidades <sup>(3)</sup>;

<sup>(1)</sup> Documento 13129/17.<sup>(2)</sup> DO C 195 de 7.6.2018, p. 7.<sup>(3)</sup> Foro Económico Mundial, *Future of Jobs report* (2018).

- f) en la última década, los resultados en materia de aprendizaje para adultos se han estancado con respecto al valor de referencia fijado en el Marco Estratégico para la Cooperación Europea en el ámbito de la Educación y la Formación (ET 2020): en efecto, en 2017, un 10,9 % de los adultos había participado recientemente en algún tipo de actividad de aprendizaje, mientras que el valor de referencia fijado para 2020 es del 15 % <sup>(4)</sup>;
- g) las recomendaciones específicas por país del Semestre Europeo han señalado que la mejora y readaptación de capacidades, así como el aprendizaje permanente, implican desafíos fundamentales que diversos Estados miembros deberán abordar en el futuro;
- h) en la Unión, en 2017, 61 millones de adultos de entre 25 y 64 años habían interrumpido su educación formal antes de terminar la educación secundaria postobligatoria <sup>(5)</sup>; al mismo tiempo, el porcentaje de personas que habían abandonado prematuramente la educación y la formación era del 10,6 % en 2017; en la actualidad nos estamos acercando al objetivo fijado para 2020 —esto es: menos del 10 %—, si bien los porcentajes varían considerablemente entre países; el 43 % de la población de la Unión posee un nivel insuficiente de ciber capacidades y el 17 % carece por completo de estas <sup>(6)</sup>; alrededor del 20 % de la población adulta de los países que participan en el Programa para la Evaluación Internacional de Competencias de Adultos (PIAAC) de la OCDE <sup>(7)</sup> tiene dificultades con capacidades básicas como la lectura, la escritura y el cálculo; urge, por tanto, buscar soluciones para dichos adultos;
- i) no existen soluciones universales: las personas empleadas, desempleadas y no activas y los múltiples subgrupos existentes tienen necesidades específicas; evaluar y validar las capacidades y competencias de los migrantes y refugiados en situación de residencia legal, así como promover la mejora y readaptación de sus competencias, acelerará su entrada en el mercado laboral y la integración adecuada en sus nuevas comunidades;
- j) la inversión en la mejora y readaptación de las capacidades puede tener importantes repercusiones económicas, entre ellas una mayor productividad y crecimiento económico; una población más capacitada y competente, capaz de promover la innovación y los avances tecnológicos <sup>(8)</sup>; un aumento de los ingresos fiscales y una reducción de los gastos públicos, gracias a la mejora de la salud y la participación social y ciudadana de los interesados y a su menor implicación en actividades delictivas <sup>(9)</sup>;
- k) para las personas, mejorar y readaptar sus capacidades puede implicar una mayor empleabilidad, salarios más elevados, mejor salud y bienestar, una ciudadanía más activa y una mayor inclusión social. Sin embargo, las personas y los empleadores no siempre tienen conciencia de estos efectos y, por lo tanto, puede que no inviertan de manera suficiente en mejorar y readaptar sus capacidades: de ahí la necesidad de ofrecer incentivos adecuados para sensibilizar sobre la importancia de proseguir la educación y la formación y motivar a los interesados;
- l) a la luz de lo anterior, el Consejo del 19 de diciembre de 2016 adoptó la Recomendación relativa a Itinerarios de mejora de las capacidades: Nuevas oportunidades para adultos (en lo sucesivo, «la Recomendación») <sup>(10)</sup>, que aboga por la adopción de un planteamiento estratégico y coordinado que permita ofrecer oportunidades de aprendizaje coordinadas a los 61 millones de adultos de la Unión <sup>(11)</sup> poco capacitados o con bajas cualificaciones y respaldar a los adultos con dichas características para que mejoren sus capacidades básicas (por ejemplo, lectura, escritura, cálculo y ciber capacidades) o para que adquieran capacidades, conocimientos y competencias más amplios y así avancen hacia cualificaciones superiores;
- m) la Recomendación relativa a Itinerarios de mejora de las capacidades recomienda a los Estados miembros que ofrezcan a los adultos con un nivel bajo de capacidades o de cualificaciones acceso a oportunidades de mejora de sus capacidades, y que articulen dichas oportunidades en torno a itinerarios de fácil acceso que consten de tres etapas: una evaluación de las capacidades, para identificar las capacidades que ya tienen y las que deben adquirir; una oferta de formación y tutoría personalizadas, para permitirles actualizar competencias y suplir carencias; y la oportunidad de que se validen y reconozcan las capacidades, el conocimiento y las competencias que han adquirido, a fin de que puedan obtener una cualificación o acceder al empleo.

<sup>(4)</sup> Encuesta de Población Activa (2018).

<sup>(5)</sup> Encuesta de Población Activa (2018).

<sup>(6)</sup> *Digital Inclusion and Skills Report*, Comisión Europea (datos de 2017).

<sup>(7)</sup> Austria, Bélgica (Flandes), Chequia, Alemania, Dinamarca, Estonia, Grecia, España, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Lituania, Países Bajos, Polonia, Suecia, Eslovenia, Eslovaquia, Reino Unido y Hungría.

<sup>(8)</sup> OCDE, PIAAC (2016).

<sup>(9)</sup> *Skills Matter*, OCDE (2016).

<sup>(10)</sup> DO C 484 de 24.12.2016, p. 1.

<sup>(11)</sup> En 2017, 61,3 millones de personas de entre 25 y 64 años tenían, como mucho, una cualificación del grado inferior de la enseñanza secundaria (Eurostat, Encuesta de Población Activa, 2018). En 2012 —año en que se recogieron los datos del PIAAC— la Encuesta de Población Activa mostraba que 70 millones de personas de entre 25 y 64 años tenían, como mucho, una cualificación del grado inferior de la enseñanza secundaria. Desde entonces, estas cifras han disminuido cada año, principalmente porque: a) el nivel educativo de las personas al cumplir los 25 años es hoy superior, ya que son más los jóvenes que finalizan la educación secundaria postobligatoria, o su equivalente, y b) porque el nivel educativo de las personas en edad de jubilación es, en general, más bajo (a excepción de determinados países de Europa Oriental).

2. TOMA NOTA del documento de trabajo de los servicios de la Comisión <sup>(12)</sup> en el que se hace balance de las medidas de ejecución, publicado de conformidad con las disposiciones de la Recomendación.
3. TOMA NOTA del progreso realizado y en especial de los elementos siguientes:
  - a) en algunos Estados miembros, la adopción de la Recomendación ha estimulado un debate nacional y un examen crítico de los programas existentes;
  - b) algunos Estados miembros están poniendo en marcha nuevos programas de actuación para apoyar la mejora y la readaptación de las capacidades de la población adulta, en consonancia con los objetivos de la Recomendación;
  - c) si bien la mayoría de las medidas notificadas se dirigen a las personas adultas desempleadas, algunos Estados miembros también se están centrando en el apoyo a los trabajadores en activo poco cualificados, que representan una proporción importante del grupo objetivo;
  - d) un gran número de Estados miembros están aprovechando las diferentes formas de apoyo que ofrecen los programas de la Unión.
4. SUBRAYA su determinación de hacer realidad las ambiciones expuestas en la Recomendación y HACE UN LLAMAMIENTO a los Estados miembros para que, teniendo en cuenta la Recomendación y de acuerdo con la legislación y las circunstancias nacionales y los recursos disponibles de cada uno de ellos, y en estrecha colaboración con los interlocutores sociales y los proveedores de educación y de formación, cuando sea posible:
  - a) adopten medidas a largo plazo que sean sostenibles para la mejora y la readaptación de las capacidades de las personas adultas en el marco de un planteamiento estratégico más amplio del desarrollo permanente de las capacidades;
  - b) adopten un planteamiento estratégico coherente de la oferta educativa en materia de capacidades básicas para adultos con pocas capacidades o cualificaciones, que esté basado en la coordinación y la creación de asociaciones entre todos los actores pertinentes, en el marco de estrategias o planes de acción globales en materia de capacidades;
  - c) fomenten las asociaciones a fin de promover un planteamiento holístico, por ejemplo movilizando a los agentes pertinentes, entre ellos los interlocutores sociales de los diferentes ámbitos de actuación (social, empleo, educación y formación), para que integren la oferta educativa en materia de capacidades básicas en la oferta de otros servicios dirigidos a las personas adultas con pocas capacidades o cualificaciones;
  - d) conciencien a las empresas, en especial las pymes, de la importancia de la mejora y la readaptación de las capacidades, den visibilidad a los mecanismos de apoyo existentes para el desarrollo de las capacidades de los adultos, y las animen a promover y ofrecer oportunidades de formación a sus trabajadores.
  - e) centren la oferta educativa de manera específica en ayudar a los beneficiarios a alcanzar al menos un nivel mínimo en las tres capacidades básicas, esto es, lectura y escritura, cálculo y competencias digitales, así como en otras competencias clave importantes para la participación activa en una sociedad sostenible y para el empleo sostenible;
  - f) cuando proceda, velen por que dicha oferta incluya tres etapas: la evaluación de las capacidades, una oferta de formación flexible y a medida, y la validación y reconocimiento de las capacidades, conocimientos y competencias;
  - g) ofrezcan oportunidades de aprendizaje que respondan específicamente a las necesidades individuales de aprendizaje de los beneficiarios, definidas en la evaluación de capacidades, y que tomen en cuenta las oportunidades de mercado laboral;
  - h) adopten medidas de comunicación, sensibilización, orientación y apoyo, entre ellas incentivos para garantizar el éxito de la iniciativa;
  - i) consideren la posibilidad de desarrollar sinergias entre las políticas y las acciones eficaces con el fin de reducir el abandono escolar prematuro y la proporción de adultos con pocas capacidades o cualificaciones, por ejemplo mediante medidas adoptadas en el marco de la Garantía Juvenil y de los Itinerarios de mejora de las capacidades;
  - j) evalúen la repercusión de sus acciones en los progresos del grupo objetivo con respecto a la adquisición de las capacidades y cualificaciones enunciadas en la Recomendación.

<sup>(12)</sup> «Council Recommendation on Upskilling Pathways: New Opportunities for Adults: taking stock of implementation measures», documento SWD(2019) 89 final.

5. RUEGA a la Comisión que:

- a) siga apoyando la aplicación de la Recomendación relativa a Itinerarios de mejora de las capacidades, en especial mediante el aprendizaje mutuo entre los Estados miembros y los agentes pertinentes y mediante la organización de convocatorias específicas de propuestas centradas principalmente en ayudar a los Estados miembros a hacer frente a los retos señalados en el balance presentado en el informe de la Comisión, y considere la posibilidad de dar a los coordinadores nacionales responsables del aprendizaje de las personas adultas un papel innovador y reforzado;
  - b) facilite la cooperación y coordinación intersectorial a escala europea mediante el establecimiento de vínculos con otras iniciativas y mediante programas de financiación europeos, y facilite el intercambio de buenas prácticas a través de actividades organizadas de aprendizaje mutuo y utilizando herramientas como la plataforma electrónica para el aprendizaje de adultos en Europa (EPALE) o Europass;
  - c) cuando formule propuestas de actuación, por ejemplo para un marco de cooperación posterior a 2020, tenga también en cuenta el reto a largo plazo que supone el aprendizaje de los adultos, y el problema de los adultos con capacidades o cualificaciones desfasadas o de bajo nivel que necesitan acceder a los Itinerarios de mejora de las capacidades;
  - d) coopere con los organismos de la Unión (el Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional y la Fundación Europea de Formación) y con organizaciones internacionales como la OCDE, las Naciones Unidas y la Unesco, y se apoye en su experiencia para afrontar el reto de la mejora y la readaptación de las capacidades, en particular realizando investigaciones y análisis pertinentes sobre el aprendizaje de los adultos y las evaluaciones de las capacidades (por ejemplo, el Programa para la Evaluación) Internacional de Competencias de Adultos).
-

## ANEXO

## Contexto político

1. Recomendación 2008/867/CE de la Comisión, de 3 de octubre de 2008, sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral <sup>(1)</sup>
2. Resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en Consejo, de 21 de noviembre de 2008, titulada «Incluir mejor la orientación permanente en las estrategias permanentes de educación y formación permanente» <sup>(2)</sup>
3. Recomendación del Consejo, de 28 de junio de 2011, relativa a las políticas para reducir el abandono escolar prematuro <sup>(3)</sup>
4. Resolución del Consejo sobre un plan europeo renovado de aprendizaje de adultos <sup>(4)</sup>
5. Recomendación del Consejo, de 20 de diciembre de 2012, sobre la validación del aprendizaje no formal e informal <sup>(5)</sup>
6. Recomendación del Consejo, de 22 de abril de 2013, sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil <sup>(6)</sup>
7. Informe conjunto de 2015 del Consejo y de la Comisión sobre la aplicación del marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación (ET 2020) <sup>(7)</sup>
8. Recomendación del Consejo, de 15 de febrero de 2016, sobre la integración de los desempleados de larga duración en el mercado laboral <sup>(8)</sup>
9. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada «Una nueva Agenda de Capacidades para Europa: Trabajar juntos para reforzar el capital humano, la empleabilidad y la competitividad» (10 de junio de 2016).
10. Recomendación del Consejo, de 19 de diciembre de 2016, relativa a Itinerarios de mejora de las capacidades: Nuevas oportunidades para adultos <sup>(9)</sup>
11. Recomendación del Consejo, de 22 de mayo de 2017, relativa al Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente y por la que se deroga 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 <sup>(10)</sup>
12. Decisión (UE) 2018/646 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de abril de 2018, relativa a un marco común para prestar mejores servicios en materia de capacidades y cualificaciones (Europass) y por la que se deroga la Decisión n.º 2241/2004/CE <sup>(11)</sup>
13. Recomendación del Consejo, de 22 de mayo de 2018, relativa a las competencias clave para el aprendizaje permanente <sup>(12)</sup>
14. Conclusiones del Consejo sobre la adquisición de una visión del Espacio Europeo de Educación <sup>(13)</sup>

---

<sup>(1)</sup> DO L 307 de 18.11.2008, p. 11.

<sup>(2)</sup> DO C 319 de 13.12.2008, p. 4.

<sup>(3)</sup> DO C 191 de 1.7.2011, p. 1.

<sup>(4)</sup> DO C 372 de 20.12.2011, p. 1.

<sup>(5)</sup> DO C 398 de 22.12.2012, p. 1.

<sup>(6)</sup> DO C 120 de 26.4.2013, p. 1.

<sup>(7)</sup> DO C 417 de 15.12.2015, p. 25.

<sup>(8)</sup> DO C 67 de 20.2.2016, p. 1.

<sup>(9)</sup> DO C 484 de 24.12.2016, p. 1.

<sup>(10)</sup> DO C 189 de 15.6.2017, p. 15.

<sup>(11)</sup> DO L 112 de 2.5.2018, p. 42.

<sup>(12)</sup> DO C 189 de 4.6.2018, p. 1.

<sup>(13)</sup> DO C 195 de 7.6.2018, p. 7.