



Bruselas, 10.12.2021
COM(2021) 773 final

2021/0405 (NLE)

Propuesta de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa a las cuentas de aprendizaje individuales

{SEC(2021) 417 final} - {SWD(2021) 368 final} - {SWD(2021) 369 final} -
{SWD(2021) 370 final}

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

• Razones y objetivos de la propuesta

El éxito de las transiciones digital y ecológica depende de que los trabajadores tengan las capacidades adecuadas, y la necesidad de actuar con rapidez impone grandes exigencias a los sistemas de apoyo al aprendizaje continuo de los Estados miembros. Además, el cambio demográfico en Europa hace que debamos aprovechar al máximo el potencial de todas las personas a fin de garantizar un crecimiento sostenible. Por último, la recuperación del impacto socioeconómico de la pandemia de COVID-19 requiere reforzar la política en materia de capacidades para apoyar el éxito de las transiciones profesionales cuando sea necesario.

El desarrollo de capacidades es una parte fundamental de la respuesta a estos retos. Las capacidades son un elemento central del modo de vida europeo, ya que son un factor decisivo para que las personas prosperen en un mercado laboral en rápida evolución. Contar con un conjunto de capacidades sólido abre oportunidades, proporciona una red de seguridad en tiempos de incertidumbre y promueve la inclusión y el progreso social. Sin embargo, en toda Europa son muy pocas las personas que participan regularmente en actividades de aprendizaje una vez completada su educación inicial. Muchas se ven excluidas de las oportunidades de mejora de las capacidades o reciclaje profesional debido a su situación laboral o a circunstancias personales, como la falta de recursos financieros, tiempo o motivación para formarse. El escaso conocimiento de sus propias necesidades en materia de capacidades, la poca transparencia de las ofertas de formación, la incertidumbre en cuanto a la calidad y el reconocimiento de un programa de formación y la insuficiente adaptación de las ofertas disponibles a las necesidades individuales contribuyen a una baja motivación para seguir formación en un contexto de escasas oportunidades de apoyo financiero limitadas¹.

Como consecuencia de ello, en la actualidad solo uno de cada diez adultos en Europa recibe formación en un período dado de cuatro semanas² y menos de la mitad de todos los adultos declaran haber participado en actividades de educación o formación formal o no formal durante un período de doce meses. Por otro lado, los que sí reciben educación o formación no son necesariamente los que más lo necesitan. Por ejemplo, los trabajadores fijos tienen más probabilidades que otros adultos de participar en actividades de aprendizaje (45 % frente al 29 %), y los sectores, ocupaciones y tipos de empleo con niveles más altos de trabajadores poco cualificados ocupan la parte inferior de la clasificación en términos de mejora de las capacidades³. En general, la participación de las mujeres en el aprendizaje de adultos es ligeramente superior a la de los hombres (38,4 % frente al 36,4 %). No obstante, en

¹ Véase la sección 2.2 de la evaluación de impacto para un análisis de los problemas que conducen a una participación escasa y desigual en las actividades de formación.

² Encuesta de Población Activa de 2020, variables [TRNG_LFSE_01](#).

³ [Adult Education Survey 2016](#) [«Encuesta de Educación de Adultos 2016», no disponible en español], personas entre 25 y 64 años de edad, excluidas las actividades de formación guiada en el puesto de trabajo. Año más reciente para el que se dispone de datos sobre la participación en el aprendizaje de adultos en los últimos doce meses.

comparación con las mujeres, los hombres indican con una frecuencia algo mayor que el aprendizaje se debe a motivos relacionados con el puesto de trabajo⁴.

Una mano de obra cualificada es también un factor clave para la productividad, la sostenibilidad y la innovación de las empresas de todos los tamaños, especialmente para las pequeñas y medianas empresas (pymes), ya que gracias a ella pueden crecer y contribuir al éxito de la transición ecológica y digital, creando así puestos de trabajo de calidad. Asimismo, proporcionar a las personas las capacidades adecuadas permite a las empresas aprovechar las tecnologías avanzadas.

Sin embargo, sigue habiendo desajustes y déficits en términos de capacidades en el mercado laboral y no dejan de crecer⁵. Por ejemplo, ya lastran la transición hacia una economía más ecológica, lo que pone de relieve la importancia de la inversión en capacidades para alcanzar los ambiciosos objetivos de la UE establecidos en el Pacto Verde Europeo, en particular los objetivos de reducción de las emisiones⁶. También frenan la transición digital, ya que más del 70 % de las empresas señalan la falta de personal con capacidades digitales adecuadas como un obstáculo para la inversión⁷. En particular, las pymes se encuentran frecuentemente en una posición de desventaja en comparación con las empresas de mayor tamaño cuando se trata de apoyar el desarrollo de las capacidades de su personal. Los empleados de grandes empresas tienen más probabilidades de participar en actividades de formación (55 %) que los empleados de pymes (42 %). Entre las pymes se incluyen las microempresas con menos de diez empleados, cuyos trabajadores son los que menos suelen participar en actividades de formación (36 %)⁸.

La Comunicación de la Comisión sobre una Agenda de Capacidades Europea⁹ para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia se publicó en julio de 2020, en el momento álgido de la pandemia de COVID-19. En ella se abogaba por una revolución de las capacidades y un cambio de paradigma en las políticas en materia de capacidades y se anunciaron doce acciones para hacer realidad estas metas. Una de sus acciones anunciaba una iniciativa sobre cuentas de aprendizaje individuales, que permiten a las personas acumular y conservar derechos de formación para utilizarlos en formación, orientación o validación.

⁴ El 79 % del aprendizaje no formal de los hombres estaba relacionado con el puesto de trabajo, frente al 71 % en el caso de las mujeres. No se dispone de datos correspondientes al aprendizaje formal.

⁵ En la [encuesta del BEI sobre la inversión](#), el porcentaje de empleadores de la UE que consideran que las dificultades para encontrar trabajadores con las capacidades adecuadas suponen un obstáculo para la inversión experimentó un incremento, pasando del 66 % en 2016 al 76 % en 2019, con apenas un ligero descenso hasta el 73 % durante 2020, en plena pandemia de COVID-19.

⁶ OIT (2019), [Skills for a greener future: A global view based on 32 country studies](#) [«Capacidades para un futuro más ecológico: una visión global basada en estudios de 32 países», documento en inglés].

⁷ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Brújula Digital 2030: el enfoque de Europa para el Decenio Digital» [[COM\(2021\) 118 final](#)].

⁸ [Adult Education Survey 2016](#) [«Encuesta de Educación de Adultos 2016», no disponible en español], personas entre 25 y 64 años de edad, excluidas las actividades de formación guiada en el puesto de trabajo.

⁹ Comunicación de la Comisión «Agenda de Capacidades Europea para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia» [[COM\(2020\) 274 final](#)].

Este cambio de paradigma en las políticas relativas a las capacidades también está conformando numerosas iniciativas clave de la Comisión:

- El *Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales* incluía un ambicioso objetivo principal en materia de capacidades: de aquí a 2030, el 60 % de los adultos en edad laboral de la UE debería participar en actividades de formación todos los años. Los dirigentes de la UE acogieron favorablemente este objetivo tanto en la Declaración de Oporto, de 8 de mayo de 2021, como en las Conclusiones del Consejo Europeo de 25 de junio de 2021¹⁰.
- El *Pacto Verde Europeo*¹¹ reconoce que las capacidades son un factor crucial para facilitar la transición ecológica a una economía moderna, eficiente en el uso de los recursos y competitiva. La Comunicación de la Comisión, de 14 de julio de 2021, sobre el «Objetivo 55»¹² admite que la transición ecológica solo puede tener éxito si la UE cuenta con la mano de obra cualificada que necesita para seguir siendo competitiva.
- En su discurso sobre el estado de la Unión de 2021, la presidenta Von der Leyen subrayó la importancia de invertir en capacidades digitales y la necesidad de llamar la atención de los dirigentes de la UE en este sentido. El *Decenio Digital de Europa*¹³ reitera el objetivo de que en 2030 como mínimo el 80 % de la población de la UE tenga al menos capacidades digitales básicas y fija la meta de que ese mismo año estén trabajando veinte millones de especialistas en tecnologías de la información y las comunicaciones, con convergencia entre mujeres y hombres. La propuesta sobre el *Itinerario hacia la Década Digital*¹⁴, adoptada recientemente, establece un marco para avanzar en este sentido.
- En la Comunicación de la Comisión sobre *un nuevo modelo de industria para Europa*¹⁵, se pide una actuación decisiva para hacer del aprendizaje permanente una realidad para todos y garantizar que la educación y la formación sigan el ritmo y ayuden a conseguir la doble transición.

¹⁰ [Declaración de Oporto y 2425-06-21-euco-conclusions-es.pdf \(europa.eu\)](#)

¹¹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «El Pacto Verde Europeo» [[COM\(2019\) 640 final](#)].

¹² Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «“Objetivo 55”: cumplimiento del objetivo climático de la UE para 2030 en el camino hacia la neutralidad climática» [[COM\(2021\) 550 final](#)].

¹³ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Brújula Digital 2030: el enfoque de Europa para el Decenio Digital» [[COM\(2021\) 118 final](#)].

¹⁴ «Itinerario hacia la Década Digital» [[COM\(2021\)574](#)].

¹⁵ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Actualización del nuevo modelo de industria de 2020: Creación de un mercado único más sólido para la recuperación de Europa» [[COM\(2021\) 350 final](#)].

- El *Mecanismo de Recuperación y Resiliencia*¹⁶, que forma parte de Next Generation EU, y el marco financiero plurianual están proporcionando financiación de la UE sin precedentes para que los Estados miembros inviertan en capacidades. Todos los planes nacionales de recuperación y resiliencia adoptados hasta la fecha por la Comisión incluyen medidas para la mejora de capacidades y el reciclaje profesional de los adultos.

Esta iniciativa es necesaria porque las iniciativas anteriores han resultado insuficientes para aumentar sustancialmente la participación de los adultos en actividades de formación y colmar las carencias en términos de apoyo para el acceso a la formación. Si bien la situación varía de un Estado miembro a otro, todos se enfrentan a retos similares, como se refleja en el análisis efectuado en el marco del Semestre Europeo y en las recomendaciones específicas por país¹⁷.

El análisis que se extrae de la evaluación de impacto¹⁸ muestra que existen **dos grandes problemas**: las personas reciben un **apoyo financiero insuficiente para la formación, en particular para superar los obstáculos que impiden dedicar tiempo a esta, y no cuentan con la motivación suficiente para participar en actividades de formación**.

Las consecuencias de estos problemas son múltiples y van desde un mayor riesgo de desempleo, salarios más bajos y una menor satisfacción laboral para las personas, hasta una menor productividad en las empresas, en particular las pymes, y, por consiguiente, una reducción del PIB y una menor resiliencia de la economía en su conjunto¹⁹.

A menos que se emprendan acciones firmes, se prevé que la participación en el aprendizaje de adultos ascienda apenas a cerca del 49 % en 2030, muy por debajo del objetivo del 60 %. Por ello, la Comisión propone un nuevo enfoque para apoyar la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional en la UE, en consonancia con la Agenda de Capacidades, que permite a las personas tomar las riendas y las dota con el apoyo y las herramientas que necesitan para participar regularmente en actividades de aprendizaje.

El objetivo general de la iniciativa es apoyar a los Estados miembros con reformas que permitan a los adultos participar en actividades de formación, con el fin de aumentar las tasas de participación y reducir los déficits de capacidades. La propuesta abarca a todos los adultos en edad laboral, con independencia de su situación laboral o profesional²⁰. Por lo tanto, adopta un enfoque completamente nuevo con respecto al aprendizaje permanente, disociando los

¹⁶ [Reglamento \(UE\) 2021/241](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (DO L 57 de 18.2.2021, p. 17).

¹⁷ Véase la evaluación de impacto, en particular el anexo 6.3 sobre las desigualdades en la participación en el aprendizaje de adultos y el anexo 6.4 para una visión general de las recomendaciones específicas por país en materia de capacidades.

¹⁸ Véase la sección 2 de la evaluación de impacto.

¹⁹ Véase la sección 2.3 de la evaluación de impacto.

²⁰ La expresión «situación laboral» incluye a todas las personas ocupadas, a los desempleados y a las personas que no forman parte de la población activa. Por su parte, «situación profesional» alude a todas las personas ocupadas, independientemente de su situación contractual, es decir, incluidos los trabajadores por cuenta propia y otras personas con formas atípicas de trabajo.

derechos de formación de su financiador original y otorgando a las personas la plena propiedad de los derechos. De este modo, la iniciativa contribuye al objetivo general de la UE de promover una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social. Los análisis de distintos escenarios sugieren que el enfoque propuesto aumentaría la participación en actividades de formación en 2030 hasta niveles superiores al objetivo de la UE del 60 %²¹.

En concreto, la presente propuesta recomienda que los Estados miembros propicien la participación de los adultos en actividades de formación con el fin de aumentar las tasas de participación y reducir los déficits de capacidades:

- a) prestando apoyo a todos los adultos en edad laboral para que accedan a actividades de formación, en particular de cara a las transiciones profesionales e independientemente de su situación laboral o profesional;
- b) aumentando los incentivos personales y la motivación para recibir formación.

Para alcanzar estos objetivos, la presente propuesta de Recomendación invita a los Estados miembros a crear cuentas de aprendizaje individuales. Estas encarnarán el derecho al aprendizaje permanente como medio para que las personas puedan participar en actividades de formación pertinentes para el mercado laboral y a través de un marco facilitador que incluya oportunidades de orientación y validación, con el fin de apoyar la participación efectiva en la formación. Esto se corresponde con la orientación n.º 6 de la Decisión del Consejo de 2021 relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros²² («orientaciones para el empleo»), que confirma la versión de 2020²³, en la que se hace hincapié en el acceso al empleo y las capacidades y se pide a los Estados miembros «reforzar las disposiciones sobre los derechos individuales de formación y garantizar su transferibilidad durante las transiciones profesionales».

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

La propuesta es coherente con las iniciativas políticas de la UE existentes y las complementa. La mayoría de estas iniciativas se centran en el diseño de la provisión de educación y formación de adultos («oferta»), en lugar de en hacerla accesible a los adultos y animarlos a utilizarla («demanda»).

Además, las iniciativas existentes suelen tener un alcance limitado y se dirigen únicamente a determinados grupos y no a todos los adultos en edad laboral. Por ejemplo, con la adopción de la Recomendación del Consejo de 2016 relativa a Itinerarios de mejora de las capacidades²⁴ (el último acto jurídico relevante de la UE en el ámbito de la política sobre aprendizaje de adultos), los Estados miembros acordaron adoptar un enfoque estratégico y coordinado para ofrecer oportunidades de aprendizaje a los cincuenta y ocho millones de adultos poco

²¹ Véase la sección 6.1 de la evaluación de impacto.

²² [Decisión \(UE\) 2021/1868 del Consejo](#), relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros (DO L 379 de 26.10.2021, p. 1).

²³ [Decisión \(UE\) 2020/1512 del Consejo, de 13 de octubre de 2020, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros](#), p. 22.

²⁴ [Recomendación del Consejo, de 19 de diciembre de 2016, relativa a Itinerarios de mejora de las capacidades: Nuevas oportunidades para adultos](#) (DO C 484 de 24.12.2016, p. 1).

cualificados de la UE²⁵. El objetivo es ayudarles a mejorar sus capacidades básicas (es decir, capacidad de lectura, escritura y cálculo y capacidades digitales) o a adquirir un conjunto más amplio de capacidades avanzando hacia cualificaciones superiores. El informe de 2019 sobre la aplicación de la Recomendación muestra diferentes respuestas políticas nacionales. También subraya que abordar el reto de capacitar a las personas poco cualificadas requiere un enfoque sistémico a largo plazo, acompañado de una financiación, una divulgación y una orientación adecuadas, condiciones que no se suelen dar. Dicha Recomendación tiene un grupo destinatario y un ámbito de aplicación más limitados que la presente propuesta, ya que se centra principalmente en las personas poco cualificadas y no recomienda ayuda financiera para los aprendientes individuales.

Esta iniciativa viene a complementar varios instrumentos mencionados en el **Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales**²⁶ de marzo de 2021, en el que se insta a la UE y a los Estados miembros a que amplíen las políticas y la inversión en materia de capacidades:

- Junto con esta propuesta, se presenta una propuesta de la Comisión de **Recomendación del Consejo sobre las microcredenciales**, una acción en el marco de la Agenda de Capacidades y un instrumento clave para la consecución del Espacio Europeo de Educación de aquí a 2025²⁷. Su objetivo es ayudar a las personas a adaptarse a la evolución de las necesidades del mercado laboral promoviendo la calidad, la transparencia y el reconocimiento de los programas de formación de corta duración. Las microcredenciales pueden ayudar a garantizar que las personas que utilizan sus cuentas de aprendizaje individuales puedan confiar en la calidad de la formación y el consiguiente reconocimiento de sus esfuerzos, también por parte de sus empleadores actuales y futuros. Conjuntamente, estas dos iniciativas incentivan la participación en formación: dotando a los adultos de los medios necesarios para acceder a ella y velando por que les reporte beneficios.
- El **Pacto por las Capacidades**²⁸, que se puso en marcha en noviembre de 2020, tiene por objeto movilizar a las partes interesadas privadas y públicas para que tomen medidas concretas para la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional de las personas en el mercado laboral y, cuando proceda, aunar esfuerzos al amparo de asociaciones. Desde entonces, la Comisión ha mantenido mesas redondas de alto nivel con representantes de la industria, interlocutores sociales y proveedores de educación y formación profesionales (EFP) con vistas a constituir asociaciones a gran escala en los catorce ecosistemas industriales de la estrategia industrial de la UE. A finales de noviembre de 2021 se habían creado cinco asociaciones de este tipo²⁹, que se comprometieron con la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional de 1,5 millones de personas en los próximos años. El Pacto por las

²⁵ Encuesta de Población Activa de 2020, variables [edat_lfs_9901](#).

²⁶ Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales [[COM\(2021\) 102 final](#)].

²⁷ Comunicación de la Comisión relativa a la consecución del Espacio Europeo de Educación de aquí a 2025 [[COM\(2020\) 625 final](#)].

²⁸ [Pacto por las Capacidades](#).

²⁹ Estas asociaciones abarcan los siguientes ecosistemas industriales: automoción; microelectrónica; industria aeroespacial y de defensa; construcción naval; y energía renovable marina.

Capacidades contaba hasta ese momento con más de quinientos miembros, incluidas organizaciones empresariales sectoriales, grandes y pequeñas empresas, universidades, proveedores de EFP, interlocutores sociales, cámaras de comercio, autoridades regionales y locales y servicios de empleo públicos y privados.

- La adopción de esta propuesta de Recomendación facilitará la aplicación de la **Recomendación de la Comisión sobre un apoyo activo eficaz para el empleo (EASE)**³⁰, adoptada en marzo de 2021. Esto ayudará a los Estados miembros a elaborar paquetes de medidas para facilitar las transiciones en el mercado laboral de los trabajadores, en particular mediante el fomento de oportunidades de perfeccionamiento y reciclaje y medidas de apoyo.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD

• Base jurídica

La base jurídica de la propuesta de Recomendación es el artículo 292 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), junto con el artículo 149 del mismo Tratado, ya que la finalidad principal de esta iniciativa es ayudar a los Estados miembros a alcanzar los objetivos de la política de empleo. El artículo 149 del TFUE permite la adopción de medidas no vinculantes en el ámbito del empleo destinadas a facilitar análisis comparativos y asesoramiento y a promover planteamientos innovadores. La Recomendación contribuirá a la aplicación del artículo 145 del TFUE, en virtud del cual los Estados miembros y la Unión «se esforzarán [...] por desarrollar una estrategia coordinada para el empleo, en particular para potenciar una mano de obra cualificada, formada y adaptable y mercados laborales con capacidad de respuesta al cambio económico».

• Subsidiariedad (en el caso de competencia no exclusiva)

La presente propuesta se ajusta al principio de subsidiariedad establecido en el artículo 5, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea.

Aunque se espera que la iniciativa apoye y acelere los esfuerzos nacionales, respetará plenamente el principio de subsidiariedad, dejando a los Estados miembros la decisión sobre los parámetros clave de diseño, en particular las fuentes de financiación, el nivel de los derechos de formación, los grupos destinatarios prioritarios (es decir, las personas con mayor necesidad de mejora de las capacidades y reciclaje profesional) y las oportunidades de formación admisibles. Si bien los Estados miembros pueden adoptar medidas para mejorar la situación a nivel nacional, una iniciativa de la UE puede apoyar, coordinar y acelerar los esfuerzos nacionales al facilitar que se compartan experiencias y se promuevan planteamientos innovadores. Asimismo, puede ayudar a establecer expectativas y generar

³⁰ Recomendación de la Comisión, de 4 de marzo de 2021, sobre un apoyo activo eficaz para el empleo tras la crisis de la COVID-19 (EASE) [[COM\(2021\) 1372 final](#)].

confianza entre los Estados miembros y las partes interesadas para que aumente la inversión pública y privada en capacidades, teniendo en cuenta que todos contribuirán al activo compartido de una mano de obra cualificada de la UE y se beneficiarán de él. En la consulta pública, el 84 % de los encuestados³¹ coincidieron en que la iniciativa también podría dar lugar a un uso más eficiente de los fondos de la UE para el desarrollo de capacidades.

La iniciativa puede facilitar el acceso a la formación de un número cada vez mayor de ciudadanos de la UE que residen en otro Estado miembro, contribuyendo así a la movilidad laboral dentro de la UE y a una mayor integración del mercado único.³² Asimismo, puede contribuir a crear unas condiciones de competencia equitativas para las empresas en el mercado único al mejorar la calidad y la transparencia del mercado de la formación en toda la UE.

- **Proporcionalidad**

La presente propuesta se ajusta al principio de proporcionalidad establecido en el artículo 5, apartado 4, del TFUE.

Las acciones propuestas son proporcionales a los objetivos perseguidos, dada la urgencia del reto y la ambición expresada por los Estados miembros de aumentar significativamente la participación en el aprendizaje de adultos de aquí a 2030 por encima de los niveles que cabe esperar razonablemente que se alcancen en el escenario de referencia, reforzar las disposiciones sobre los derechos de formación individuales y garantizar su transferibilidad durante las transiciones profesionales.

La recomendación de crear cuentas personales para los derechos de formación es proporcionada, ya que estas cuentas permiten dissociar los derechos de formación de su financiador original y otorgan plena propiedad a las personas sobre los derechos, lo cual es esencial para garantizar la transferibilidad de los derechos. Asimismo, las cuentas personales facilitan modelos de financiación flexibles con un reparto de costes entre los diferentes financiadores de los derechos de formación y un apoyo modulado en función de los grupos destinatarios, adaptándose a una amplia gama de posibles modelos nacionales de financiación y aplicación. La aplicación de la propuesta de Recomendación relativa a las cuentas de aprendizaje individuales y el marco facilitador pueden basarse en las disposiciones de los Estados miembros ya existentes o previstas en los planes nacionales de recuperación y resiliencia. Permite adoptar enfoques diferenciados que reflejen las diferentes situaciones económicas, financieras y sociales de los Estados miembros, así como las diversas condiciones educativas, de formación y de sus mercados laborales.

³¹ La cifra oscila entre el 69 % en el caso de las empresas y el 93 % en el de las ONG y otras entidades. La conformidad fue 12 puntos porcentuales superior entre los encuestados de Estados miembros con tasas de participación bajas (89 %) en comparación con aquellos con tasas altas (77 %).

³² Véanse Comisión Europea (2020), [Annual report on intra-EU labour mobility](#) [«Informe anual sobre movilidad laboral dentro de la UE», documento en inglés], respecto a las tendencias de la movilidad laboral dentro de la UE, y Dorn y Zweigmüller (2021), [Migration and Labor Market Integration in Europe](#) [«Migración e integración en el mercado laboral en Europa», documento en inglés], «Journal of Economic Perspectives», donde se sostiene que la falta de capacidades limita la movilidad laboral dentro de la UE.

Así pues, el contenido de la presente propuesta de Recomendación no excede de lo necesario para alcanzar sus objetivos.

- **Elección del instrumento**

A la luz del objetivo (apoyar la reforma en los Estados miembros) y de la base jurídica prevista, solo se ponderan instrumentos no vinculantes. Una primera opción es proponer una revisión de las orientaciones para el empleo, con el fin de apoyar las reformas de los Estados miembros a través del proceso del Semestre Europeo y las recomendaciones específicas por país. Las orientaciones más recientes, publicadas en octubre de 2021³³, confirman la versión de 2020, en la que ya se pedía a los Estados miembros «reforzar las disposiciones sobre los derechos individuales de formación y garantizar su transferibilidad durante las transiciones profesionales, incluido, en su caso, mediante cuentas individuales de aprendizaje». No obstante, dado que las orientaciones para el empleo son generales por naturaleza, no proporcionan orientación detallada sobre cómo hacerlo.

Otra opción es una comunicación o recomendación de la Comisión que podría proporcionar a los Estados miembros orientaciones adicionales y contribuir a la aplicación de las recomendaciones específicas por país. Sin embargo, no tendría la apropiación política de los Estados miembros, por lo que sería insuficiente para incentivar las reformas necesarias.

El instrumento preferido es una propuesta de recomendación del Consejo. Esta proporcionará a los Estados miembros recomendaciones consensuadas sobre un instrumento concreto que les ayude a cumplir el objetivo principal de la UE en materia de participación en actividades de formación fijado para 2030. Además, proporciona un marco común de actuación que podría servir de base para un análisis posterior de las reformas y los avances. Dejando a discreción de los Estados miembros la decisión sobre los parámetros de diseño, como los grupos destinatarios prioritarios, la financiación o las oportunidades de formación admisibles, la propuesta ofrece orientaciones sobre cómo abordar los retos señalados en las recomendaciones específicas por país en el marco del Semestre Europeo, que tienen en cuenta las circunstancias específicas de cada Estado miembro.

En la consulta pública, el 61 %³⁴ de los encuestados coincidió en que la legislación de la UE seguida por los Estados miembros de forma voluntaria, como una recomendación del Consejo, sería un medio adecuado para alcanzar los objetivos de esta iniciativa.

3. RESULTADOS DE LAS CONSULTAS CON LAS PARTES INTERESADAS Y DE LAS EVALUACIONES DE IMPACTO

- **Evaluaciones *ex post* / controles de la adecuación de la legislación existente**

No procede.

³³ [Decisión \(UE\) 2020/1512 del Consejo](#), de 13 de octubre de 2020, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros (DO L 344, p. 22), confirmadas nuevamente por la [Decisión \(UE\) 2021/1868 del Consejo](#), de 15 de octubre de 2021 (DO L 379, p. 1).

³⁴ La cifra oscila entre el 49 % en el caso de las empresas y el 83 % en el de las ONG y otros encuestados.

- **Consultas con las partes interesadas**

La **evaluación inicial de impacto** se puso a disposición del público en línea a fin de recabar los comentarios pertinentes entre el 23 de marzo y el 20 de abril de 2021. Se recibieron veintitrés respuestas en total, en las que mayoritariamente se hacía hincapié en la importancia de diseñar las cuentas de aprendizaje individuales en colaboración con los interlocutores sociales y en la necesidad de garantizar que la formación sea de alta calidad, que se disponga de orientación e información y que se preste suficiente atención a los grupos vulnerables.

La Comisión celebró una **consulta pública de doce semanas** entre el 23 de abril y el 16 de julio de 2021. Recibió 216 respuestas de 78 ciudadanos, 26 autoridades públicas, 46 asociaciones empresariales y empresas, 26 sindicatos y 40 ONG u otros encuestados. La mayoría de los encuestados (35), de los cuales 23 eran organizaciones a nivel de la UE, tenían su sede en Bélgica, seguida de Italia (24). Además, se recibieron 38 respuestas por escrito.

La **consulta pública** confirmó la definición del problema y el posible valor añadido de la UE. Hubo un amplio apoyo a los esfuerzos políticos destinados a facilitar el aprendizaje entre los adultos, pero el apoyo a la formación no relacionada con el puesto de trabajo fue menor. El 84 % de los encuestados coincidieron en que las cuentas de aprendizaje individuales podrían ser eficaces para hacer frente a las limitaciones financieras a la participación en actividades de formación. El 82 % de los encuestados se mostraron de acuerdo en que la motivación para participar en actividades de formación puede incrementarse a través de las cuentas de aprendizaje individuales y otorgaron puntuaciones igualmente elevadas a aspectos como la orientación profesional, las oportunidades para la validación del aprendizaje informal y no formal, un registro público de oportunidades de formación de calidad garantizada, campañas de sensibilización a escala nacional y de la UE y una plataforma digital que sirva de ventanilla única. De manera generalizada, las respuestas pedían que se evitase la complejidad y la burocracia y se garantizase la facilidad de acceso para las personas.

Se celebraron once **actividades de consulta específicas** con diferentes grupos de partes interesadas e interlocutores sociales, también al más alto nivel político³⁵. Durante el encuentro específico con los interlocutores sociales³⁶, estos expresaron su conformidad con los objetivos generales de la iniciativa, pero hicieron hincapié en que las cuentas de aprendizaje individuales deben considerarse como una de las muchas herramientas para alcanzarlos.

En su dictamen³⁷, el Comité consultivo de formación profesional (CCFP) coincidió en que la iniciativa podría mejorar la motivación y la participación de los adultos en las actividades de educación y formación. Al mismo tiempo, señaló que las cuentas de aprendizaje individuales

³⁵ Entre ellas cabe citar un encuentro específico de alto nivel político con los interlocutores sociales, una consulta del Comité de Empleo (COEM), un intercambio de puntos de vista con miembros del Comité Económico y Social Europeo (CESE) y del Comité de las Regiones (CDR), un intercambio de puntos de vista con el Comité consultivo de formación profesional (CCFP) y los directores generales de formación profesional, así como consultas específicas con otros grupos de partes interesadas pertinentes, como el grupo consultivo para el Marco Europeo de Cualificaciones (MEC) y el grupo consultivo de Europass y redes políticas y la Red de Servicios Públicos de Empleo.

³⁶ Encuentro con los interlocutores sociales celebrado el 15 de abril de 2021.

³⁷ [Dictamen del CCFP sobre las cuentas de aprendizaje individuales](#)

deben complementar, y no sustituir, la actual oferta de formación financiada por la Administración o impulsada por los interlocutores sociales.

La mayoría de las partes interesadas y los interlocutores sociales, y especialmente los de los Estados miembros con sistemas de formación bien desarrollados, como los países nórdicos, destacaron la importancia de integrar nuevas iniciativas en la infraestructura de formación nacional (o regional) existente, respetando los convenios colectivos de formación vigentes, en los que normalmente participan empleadores, sindicatos y Administraciones. Hubo un consenso general en que el enfoque de la formación de una nueva iniciativa sobre derechos de formación debe estar orientado al mercado laboral y en que los efectos mejorarían si los derechos de formación se coordinan con orientación, sistemas de calidad garantizada y formación acreditada.

El Parlamento Europeo, en su dictamen sobre la Agenda de Capacidades Europea³⁸, destaca el potencial de las cuentas de aprendizaje individuales, un mecanismo de financiación considerado clave para ayudar a la mejora de las capacidades y al reciclaje profesional, especialmente para los grupos más vulnerables.

En las Conclusiones del Consejo, de 8 de junio de 2020, sobre la readaptación profesional y la formación complementaria³⁹ se invita a los Estados miembros a que «estudien posibles modelos de financiación pública y privada del aprendizaje permanente y el desarrollo de capacidades a nivel individual» y a la Comisión a que apoye la acción de los Estados miembros en este sentido.

En su Dictamen de 7 de julio de 2021 sobre la educación de personas adultas, el Comité Económico y Social Europeo⁴⁰ considera que el aprendizaje permanente debería convertirse en un estilo de vida para todas las personas y en una realidad en el lugar de trabajo y pide a la Comisión y a los Estados miembros que cumplan y eleven el objetivo del 60 % de participación en la educación de personas adultas cada año. Recomienda que los Estados miembros refuercen la política, la gobernanza y la financiación de la educación de personas adultas y garanticen que todas las personas adultas puedan acceder en igualdad de condiciones al aprendizaje permanente.

Se organizaron un foro de alto nivel sobre cuentas de aprendizaje individuales, que atrajo a casi 800 participantes de 48 países, y un taller sobre validación para el estudio de apoyo a la evaluación de impacto (con alrededor de 25 participantes, en su mayoría ONG y autoridades públicas) que se centró en el problema y el análisis del impacto.

³⁸ [Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de febrero de 2021, sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada «Agenda de Capacidades Europea para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia» \[2020/2818\(RSP\)\].](#)

³⁹ [Conclusiones del Consejo, de 8 de junio de 2020, sobre la readaptación profesional y la formación complementaria como base para aumentar la sostenibilidad y la empleabilidad, en el contexto del apoyo a la recuperación económica y la cohesión social.](#)

⁴⁰ [Dictamen del Comité Económico y Social Europeo, de 7 de julio de 2021, sobre la educación de personas adultas.](#)

- **Obtención y uso de asesoramiento especializado**

La base empírica en la que se sustenta la iniciativa incluye:

- un estudio externo en apoyo de la evaluación de impacto;
- datos pertinentes de encuestas a escala de la UE, como la Encuesta de Población Activa, la Encuesta de Educación de Adultos, la encuesta sobre la formación profesional permanente, las encuestas pertinentes realizadas por Eurofound y el Cedefop sobre la participación y la oferta de educación de adultos, y sobre obstáculos e incentivos;
- bibliografía pertinente referente a evaluaciones de experiencias internacionales;
- varios resultados interrelacionados de la red independiente de expertos en aprendizaje de adultos: informes por país sobre los sistemas de incentivos financieros disponibles, un análisis de las pruebas estadísticas disponibles y un análisis del entorno para proporcionar a las personas incentivos financieros directos para la formación;
- datos procedentes de las consultas sobre la Agenda de Capacidades y el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales y los resultados de las mesas redondas de alto nivel sobre el Pacto por las Capacidades⁴¹.
- **Evaluación de impacto**

La Comisión realizó una evaluación de impacto de las opciones de actuación. Esta labor contó con el apoyo de una consulta estructurada dentro de la Comisión a través de un grupo director interservicios⁴². El 29 de septiembre de 2021, el Comité de Control Reglamentario (CCR) debatió la evaluación de impacto. El 1 de octubre de 2021, el CCR emitió un dictamen favorable con reservas que se han solventado añadiendo aclaraciones respecto al alcance de la iniciativa, el escenario de referencia, la descripción de los impactos previstos y la elección de la opción preferida⁴³.

Las opciones de actuación diferían en cuanto a la modalidad de prestación de los derechos de formación (vales de formación o cuentas personales), el tamaño del grupo destinatario y la libertad de las personas para elegir las oportunidades de formación. La opción de actuación preferida consiste en ofrecer a todos los adultos en edad laboral derechos de formación en forma de cuentas personales, modulando al mismo tiempo los importes en función de las necesidades de apoyo y permitiendo a las personas elegir libremente entre las oportunidades de formación cuya calidad, pertinencia para el mercado laboral y reconocimiento se garantiza mediante su inclusión en un registro público. Esta opción es la más eficaz para alcanzar los

⁴¹ [Pacto por las Capacidades.](#)

⁴² Incluidas las DG CNECT, EAC, ECFIN, ESTAT, GROW, JRC, JUST, LS, REFORM y SG.

⁴³ Véase el anexo 1 de la evaluación de impacto.

objetivos de la iniciativa, ya que reduce de forma global las lagunas y la fragmentación del apoyo, adaptando al mismo tiempo la formación a las necesidades individuales⁴⁴.

A la luz de los objetivos de la iniciativa, la base jurídica y el principio de subsidiariedad, el instrumento legislativo preferido es una propuesta de Recomendación del Consejo. Este instrumento permite recomendar una combinación de derechos de formación individuales y condiciones marco propicias, permitiendo a la vez a los Estados miembros aplicar las medidas de acuerdo con las circunstancias nacionales.

Ventajas de la opción preferida: los análisis de distintos escenarios sugieren que la aplicación de la opción preferida podría aumentar la participación en actividades de formación en 2030 hasta niveles superiores al objetivo de la UE del 60 % y reducir las diferencias de participación entre los Estados miembros. Las principales repercusiones previstas son un aumento de los salarios para las personas, un incremento de la productividad de las empresas y el crecimiento del PIB y la cohesión social.

Costes de la opción preferida: los análisis de distintos escenarios estiman un coste directo anual de los derechos de formación de entre 17 600 y 24 500 millones EUR aproximadamente⁴⁵. Los costes adicionales se derivan de una mayor utilización de los permisos de formación remunerados y de los costes de establecimiento y administrativos, pero se espera que estos sean limitados dada la importante infraestructura pertinente que ya existe en numerosos Estados miembros. Si la iniciativa se aplica correctamente, el cálculo de costes y beneficios sugiere que los beneficios mencionados superan con creces los costes.

Repercusiones para las empresas (en particular las pymes): se espera que las empresas se beneficien de una mano de obra más cualificada y productiva y de la reducción de los déficits de capacidades, con beneficios particulares para las pymes, cuyos empleados participan actualmente menos en actividades de formación.

Impacto en los presupuestos y las Administraciones nacionales: los mecanismos de financiación son competencia de los Estados miembros. El cálculo de costes y beneficios sugiere que los beneficios superan significativamente los costes, de modo que con unos mecanismos adecuados de financiación y reparto de los costes se pueden promover unas finanzas públicas sostenibles.

- **Adecuación regulatoria y simplificación**

No procede.

⁴⁴ Véanse las secciones 2.2 y 7 de la evaluación de impacto para una exposición más detallada sobre la manera en que las medidas políticas recomendadas en la presente propuesta abordan los obstáculos a la participación detectados.

⁴⁵ Estas estimaciones se han extraído de los análisis de escenarios presentados en la sección 6.1 de la evaluación de impacto. Se basan en un derecho de formación por valor de 30 horas para todos los adultos en edad laboral y 50 horas para las personas con mayor necesidad de mejora de las capacidades y reciclaje profesional. Los costes monetarios por beneficiario dependen de los costes de formación de los Estados miembros, aunque la media estimada de la UE asciende a 381 EUR para 30 horas de formación y 631 EUR para 50 horas.

- **Derechos fundamentales**

En virtud del artículo 14, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, «toda persona tiene derecho a la educación y al acceso a la formación profesional y permanente», aspecto que también se refleja en los principios 1, 4 y 5 del pilar europeo de derechos sociales. Se espera que la iniciativa tenga un impacto positivo en los derechos fundamentales al colmar las lagunas en el acceso a la formación permanente. Este impacto es bastante significativo, ya que la iniciativa abarca a todos los adultos en edad laboral, al tiempo que proporciona apoyo específico a las personas con mayor necesidad de mejora de las capacidades y reciclaje profesional.

4. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS

Esta iniciativa no requiere recursos adicionales del presupuesto de la UE. Las repercusiones para los presupuestos nacionales dependerán del modelo de financiación elegido por el Estado miembro en cuestión.

5. OTROS ELEMENTOS

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

La presente propuesta de Recomendación invita a los Estados miembros a trabajar junto con la Comisión en su ejecución. Recomienda que los Estados miembros apliquen sus principios lo antes posible y presenten un plan en el que se establezcan las medidas que se adoptarán a nivel nacional. Los progresos realizados en la ejecución de los planes deben debatirse en el contexto de la supervisión multilateral del Semestre Europeo en el Comité de Empleo, centrándose en los instrumentos instaurados por los Estados miembros y en los resultados (como la participación en actividades de formación y los consiguientes efectos en el mercado laboral).

La Comisión pretende establecer conjuntamente con el Comité de Empleo un marco de seguimiento con indicadores cuantitativos y cualitativos comunes acordados como base para evaluar la aplicación de la presente Recomendación y para su revisión. Con el fin de racionalizar las obligaciones de información de los Estados miembros, este marco utilizaría, en la medida de lo posible, información ya recopilada a través de otros marcos de seguimiento y evitaría duplicaciones de seguimiento e información (por ejemplo, los marcos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y del Fondo Social Europeo Plus y el marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación con miras al Espacio Europeo de Educación).

La Comisión se propone valorar y evaluar los avances en la aplicación de la propuesta de Recomendación, en cooperación con los Estados miembros y previa consulta a las partes interesadas, e informar al Consejo como muy pronto cinco años después de la fecha de su adopción.

- **Documentos explicativos (para las Directivas)**

No procede.

- **Explicación detallada de las disposiciones específicas de la propuesta**

(*Apartados 1 y 2*) El aspecto innovador de esta propuesta es que **sitúa a la persona directamente en el centro del desarrollo de capacidades**. Recomienda a los Estados miembros que desarrollen políticas e instrumentos para ayudar a todos los adultos en edad laboral a acceder a la formación, en particular para las transiciones profesionales, independientemente de su situación laboral o profesional, así como para aumentar los incentivos y la motivación de las personas para recibir formación. Las cuentas de aprendizaje individuales y un marco facilitador, que incluya oportunidades de orientación y validación, pueden promover la participación efectiva en esta formación.

(*Apartado 3*) El **grupo destinatario** de la iniciativa está formado por todos los adultos en edad laboral que residan legalmente en un Estado miembro, con independencia del nivel educativo que hayan alcanzado y de su actual situación laboral o tipo de empleo, por lo que quedan incluidos los trabajadores por cuenta ajena, los trabajadores por cuenta propia y otras personas en formas atípicas de trabajo, los desempleados y las personas que no forman parte de la población activa. Por consiguiente, la propuesta recomienda establecer una cuenta de aprendizaje individual para cada adulto en edad laboral en el Estado miembro en el que resida legalmente.

No obstante, está justificada una excepción para los trabajadores transfronterizos de la UE y los trabajadores por cuenta propia que son ciudadanos de la UE y que trabajan en un Estado miembro distinto del Estado en el que residen. Dado que el objetivo principal de las cuentas de aprendizaje individuales es desarrollar capacidades pertinentes para el mercado laboral, el lugar de residencia no sería un criterio adecuado para determinar en qué Estado miembro debe crearse la cuenta de aprendizaje individual para este grupo. En consecuencia, la propuesta recomienda el lugar de trabajo (ya sea por cuenta ajena o propia) como criterio para determinar dónde debe crearse la cuenta de aprendizaje individual para los trabajadores transfronterizos. Este trato se ajustaría al principio de no discriminación de los nacionales en lo que respecta al acceso a las ventajas sociales establecido en el artículo 7, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 492/2011⁴⁶.

(*Apartados 5 a 7*) La propuesta recomienda a los Estados miembros que adopten un **enfoque universal**, estableciendo una cuenta de aprendizaje individual para cada una de las personas incluidas en el ámbito de aplicación de esta iniciativa y garantizando que cada año se concedan los correspondientes derechos de formación individuales. Al mismo tiempo, pide a los Estados miembros que **modulen la financiación en función de las necesidades individuales**. Este enfoque «universal pero diferenciado» contó con el respaldo de las partes interesadas en la consulta pública. La propuesta recomienda conceder derechos de formación adicionales a las personas con mayor necesidad de mejora de las capacidades y reciclaje profesional. Dependiendo del contexto nacional, podría tratarse de personas que se encuentren en situaciones laborales específicas (por ejemplo, formas de trabajo atípicas), según su situación laboral (ocupadas, desempleadas o fuera de la población activa), que trabajen para

⁴⁶ Reglamento (UE) n.º 492/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión (DO L 141 de 27.5.2011, p. 1).

empresas de sectores afectados significativamente por la transición digital o ecológica o tipos específicos de empresas (por ejemplo, microempresas o pymes), o personas con necesidades específicas en términos de capacidades (como por ejemplo personas poco cualificadas), o de grupos de edad específicos o grupos vulnerables. Los grupos que perciben derechos de formación adicionales pueden cambiar a medida que evoluciona el mercado laboral.

(*Apartados 8 y 9*) Las cuentas de aprendizaje individuales respaldan la idea de **reparto de costes**, ya que permiten agrupar y gestionar en una sola cuenta contribuciones procedentes de distintas fuentes, como las autoridades públicas y los empleadores. Esto facilita la modulación de la ayuda según la necesidad de mejora de las capacidades y reciclaje profesional (por ejemplo, mediante la financiación por parte de los servicios públicos de empleo de derechos individuales adicionales de formación para los desempleados) y que los empleadores la complementen para sus empleados, ya sea de forma voluntaria o como resultado de convenios colectivos.

(*Apartado 10*) La **acumulación de derechos de formación individuales durante un período determinado** en una cuenta personal permite a las personas acumular derechos independientemente de su situación laboral o profesional, emprender una formación de mayor duración o más costosa, formarse para la transición entre puestos de trabajo o responder a las necesidades de capacidades que surjan en períodos de crisis y en el contexto de las transiciones ecológica y digital. Los Estados miembros pueden establecer normas sobre los límites máximos para dicha acumulación o sobre la expiración de los derechos, con el fin de animar a las personas a hacer uso de ellos.

(*Apartado 11*) La propuesta recomienda que las personas reciban derechos de formación en su lugar de residencia legal, excepto en el caso de los trabajadores transfronterizos y los trabajadores por cuenta propia que trabajen en un Estado miembro distinto de aquel en el que residen y que deberían estar cubiertos en el Estado miembro en el que trabajan. Puesto que los derechos no entran en el ámbito de aplicación de las normas comunes sobre protección de los derechos de seguridad social de las personas que se desplazan dentro de la UE⁴⁷, la propuesta recomienda que los Estados miembros permitan a las personas conservar su cuenta de aprendizaje individual y sus derechos de formación acumulados durante los períodos de residencia en otro Estado miembro. Esto permite que las personas los utilicen a su vuelta o en ofertas de aprendizaje a distancia en consonancia con las normas vigentes para las cuentas de aprendizaje individuales en su Estado miembro de origen. Al mismo tiempo, las personas tendrían derecho a una nueva cuenta de aprendizaje individual en el Estado miembro en el que residan en ese momento. Esto facilita la movilidad transfronteriza y subraya el principio de que, una vez conferidos, los derechos de formación pertenecen a las personas. La transferibilidad de los derechos de formación entre los Estados miembros se seguirá estudiando cuando se hayan establecido las cuentas de aprendizaje individuales nacionales y se incluirá en la evaluación de la aplicación de la presente Recomendación. La UE puede

⁴⁷ Los derechos de formación no están comprendidos en el ámbito de aplicación del [Reglamento \(CE\) n.º 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social \(DO L 166 de 30.4.2004, p. 1\)](#).

facilitar el debate sobre la transferibilidad de los derechos de formación individuales entre los Estados miembros.

(*Apartados 12 a 20*) Es esencial establecer un **marco facilitador** para promover el aprovechamiento de las oportunidades de formación, orientación profesional y validación. Se propone que esto incluya oportunidades de orientación profesional y validación, un registro público nacional y un único portal digital nacional de apoyo a las cuentas de aprendizaje individuales que permita la autenticación electrónica segura y la conexión al registro. El marco desempeñará un papel crucial a la hora de motivar a las personas para que decidan seguir una formación, ya que proporcionará una selección de oportunidades de formación fiables y de calidad garantizada, junto con opciones de orientación profesional y validación. La cooperación de los **empleadores**, en particular de **las microempresas y las pymes**, también será fundamental para que la creación del marco llegue a buen término.

(*Apartado 12*) A través de las consultas fue posible determinar que los **servicios de orientación profesional** son el elemento más importante de un marco facilitador. Aunque la mayoría de Estados miembros disponen de servicios de esta naturaleza, su alcance suele ser limitado. Para guiar a las personas hacia las oportunidades de formación que mejor respondan a sus necesidades, se recomienda que los Estados miembros mejoren el acceso a la orientación profesional presencial para todos los adultos, así como el acceso a servicios de orientación por medios digitales (en particular mediante un registro de oportunidades reconocidas de fácil utilización).

La **validación del aprendizaje previo** permite a las personas acreditar que han adquirido determinadas capacidades. La reciente evaluación de la Recomendación del Consejo sobre la validación del aprendizaje no formal e informal⁴⁸ señala que se han logrado avances sustanciales, pero también la existencia de retos persistentes, y propone una serie de respuestas. En particular, es necesario garantizar la prestación de apoyo a las personas, una coordinación más estrecha con los servicios de orientación y una adaptación eficaz de las iniciativas de validación para los grupos desfavorecidos y vulnerables. La propuesta pretende abordar los retos pendientes en materia de validación recomendando a los Estados miembros que garanticen que las cuentas de aprendizaje individuales puedan utilizarse para acceder a oportunidades de validación y que tales oportunidades, en particular la evaluación presencial o en línea de las capacidades, estén disponibles y sean accesibles. De este modo, complementa la propuesta sobre un enfoque europeo en cuanto a las microcredenciales, que también puede facilitar la validación y el reconocimiento de los resultados de la formación.

(*Apartados 13 a 17*) Contar con un **registro público nacional** de ofertas de formación reconocida y de calidad garantizada, orientación profesional y validación puede aumentar la motivación de las personas para participar en actividades de formación, al presentar las oportunidades disponibles de forma fácilmente accesible y reducir la incertidumbre en cuanto a la calidad y el reconocimiento de los resultados de la formación. Al menos doce Estados

⁴⁸ Comisión Europea (2020), [*Study supporting the evaluation of the Council Recommendation of 20 December 2012 on the validation of non-formal and informal learning*](#). [«Estudio en apoyo de la evaluación de la Recomendación del Consejo, de 20 de diciembre de 2012, sobre la validación del aprendizaje no formal e informal», documento en inglés].

miembros ya disponen de registros similares o los están desarrollando. La propuesta recomienda que todos los Estados miembros establezcan un registro de estas características y lo mantengan actualizado, junto con un modelo de gobernanza sostenible con normas transparentes para la inclusión de nuevas ofertas de formación. Solo deben poder optar a la financiación procedente de los derechos de formación individuales las ofertas de formación, orientación profesional y validación incluidas en el registro. También deben incluirse en este registro los servicios de orientación profesional y las oportunidades de validación que los Estados miembros ofrecen de forma gratuita a las personas. Los criterios para incluir oportunidades en los registros deben formularse en cada Estado miembro, sobre la base de unos requisitos de calidad transparentes y en cooperación con los interlocutores sociales y las partes interesadas pertinentes, recurriendo a información estratégica sobre capacidades y los marcos europeos de competencias⁴⁹. Los cursos de formación de corta duración incluidos en el registro deben desarrollarse en consonancia con el enfoque europeo en cuanto a las microcredenciales, a fin de promover la transparencia sobre la calidad y el reconocimiento de los resultados de la formación. Se anima a los Estados miembros a que abran el registro nacional de manera transparente a las oportunidades de formación que ofrecen proveedores de otros países, siempre que su calidad sea fiable. Como han confirmado las consultas, los interlocutores sociales y las partes interesadas pertinentes están en posición de añadir valor a la gobernanza de dichos registros y están dispuestos a ello.

(Apartado 18) La propuesta recomienda que los Estados miembros creen y mantengan un **portal digital nacional único**, fácilmente accesible a través de dispositivos móviles (por ejemplo, a través de una aplicación digital), a fin de aumentar la transparencia sobre las oportunidades de formación y apoyo disponibles a nivel nacional y permitir que los usuarios accedan a sus cuentas individuales, revisen sus derechos de formación individuales y consulten el registro nacional.

(Apartados 19 y 20) El **permiso de formación remunerado** permite a los trabajadores conservar su salario o unos ingresos de sustitución durante períodos de formación que van de unos pocos días a varios meses. Estas disposiciones ya existen en veinticuatro Estados miembros, de los cuales doce son signatarios del Convenio sobre la licencia pagada de estudios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)⁵⁰. Sin embargo, el acceso a los permisos de formación remunerados a menudo se ve limitado por características particulares de la relación laboral. El carácter restrictivo de los criterios de admisibilidad y la falta de información de los beneficiarios potenciales implican que menos del 1 % de la población ocupada suele hacer uso de las disposiciones existentes⁵¹. Por consiguiente, también se invita a los Estados miembros a que adopten disposiciones sobre los permisos de formación

⁴⁹ Por ejemplo, los marcos europeos de competencias en materia de competencia digital (DigiComp), competencias personales, sociales y de aprender a aprender (LifeComp), competencias emprendedoras (EntreComp) y competencias de sostenibilidad (GreenComp).

⁵⁰ A 1 de febrero de 2020, según una versión preliminar de la base de datos actualizada del Cedefop sobre [financiación del aprendizaje de adultos](#) (próxima actualización), presentada en el anexo 8.2. La última ratificación por parte de un Estado miembro del [Convenio sobre la licencia pagada de estudios](#) de la OIT se produjo en 1993.

⁵¹ Cedefop (2012), [Training leave. Policies and practice in Europe](#) [«Permisos de formación. Políticas y prácticas en Europa», documento en inglés].

remunerados universalmente disponibles o revisen las disposiciones en vigor para garantizar que cubran a todas las personas ocupadas e incluyan ayuda financiera para los empleadores cuyos empleados hagan uso del permiso de formación remunerado (en particular, las pymes, que se enfrentan a mayores retos). La propuesta recomienda reforzar los vínculos entre las disposiciones sobre permisos de formación remunerados y otras medidas de apoyo disponibles, dejando al mismo tiempo a los Estados miembros establecer las disposiciones detalladas.

(*Apartado 21*) Asimismo, la propuesta recomienda que los Estados miembros organicen amplias **actividades de divulgación y campañas de sensibilización**, en particular entre las personas más alejadas del mercado laboral. Estas actuaciones son fundamentales para garantizar una mayor tasa de participación de los adultos en las oportunidades de aprendizaje, especialmente entre los grupos con escasa información sobre las necesidades y oportunidades de mejora de las capacidades y reciclaje profesional. La cooperación entre las autoridades públicas, los interlocutores sociales, las organizaciones de la sociedad civil y otras partes interesadas puede aumentar la eficacia de tales actividades.

(*Apartado 22*) Con el fin de apoyar la aplicación de esta iniciativa, se recomienda que los Estados miembros establezcan **mecanismos de seguimiento para garantizar la mejora continua** de las cuentas de aprendizaje individuales y el marco facilitador. Posteriormente podrían introducirse ajustes para alcanzar los objetivos de la presente Recomendación de la manera más eficiente, como la cantidad de derechos de formación individuales, la definición de las personas con mayor necesidad de mejora de las capacidades y reciclaje profesional o la integración de los diversos elementos del marco facilitador de una forma que resulte fácil de utilizar.

(*Apartados 23 a 26*) Los mecanismos para garantizar una **financiación** adecuada y sostenible de las cuentas de aprendizaje individuales se determinarán a nivel nacional, de acuerdo con las circunstancias nacionales y prestando especial atención a las pymes. Si bien la responsabilidad de la aplicación de la Recomendación recae en el Estado miembro, la propuesta recomienda facilitar la combinación de diferentes fuentes de financiación públicas y privadas, que pueden incluir, por ejemplo, complementos voluntarios por parte de los empleadores. Los Estados miembros también podrán beneficiarse del apoyo de diversos fondos de la UE, en particular de los fondos de la política de cohesión, incluidos el Fondo Social Europeo Plus⁵², el Fondo Europeo de Desarrollo Regional⁵³ y el Fondo de Transición Justa⁵⁴, así como el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia⁵⁵ en el marco de Next Generation EU, si han incluido las reformas e inversiones pertinentes en sus planes de recuperación y resiliencia. El instrumento de apoyo técnico puede proporcionar

⁵² [Reglamento \(UE\) 2021/1057](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establece el Fondo Social Europeo Plus (FSE+) y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 1296/2013 (DO L 231 de 30.6.2021, p. 21).

⁵³ [Reglamento \(UE\) 2021/1058](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión (DO L 231 de 30.6.2021, p. 60).

⁵⁴ Reglamento (UE) 2021/1056 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establece el Fondo de Transición Justa (DO L 231 de 30.6.2021, p. 1).

⁵⁵ [Reglamento \(UE\) 2021/241](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (DO L 57 de 18.2.2021, p. 17).

conocimientos especializados específicos para diseñar y ejecutar reformas que apoyen el establecimiento de cuentas de aprendizaje individuales y su marco facilitador.

(Apartado 27) Como se ha explicado anteriormente, el **apoyo de la UE** se centrará en aprovechar la financiación sin precedentes de la UE a disposición de los Estados miembros para el desarrollo de capacidades a través de Next Generation EU y del marco financiero plurianual. La UE también apoyará el desarrollo de capacidades mediante las iniciativas oportunas, como el Pacto por las Capacidades, el Plan general de cooperación sectorial sobre capacidades, la Coalición por las Capacidades y los Empleos Digitales, la plataforma electrónica para el aprendizaje de adultos en Europa (EPALE) y otras medidas adecuadas en el marco de Erasmus+, así como proyectos de cooperación entre los interlocutores sociales a nivel de la UE. Asimismo, puede apoyar el aprendizaje mutuo y el intercambio de buenas prácticas en la aplicación de la Recomendación. El trabajo ulterior que se realice en la plataforma Europass debe centrarse en garantizar la interoperabilidad, es decir, en la conexión con los portales digitales nacionales únicos para las cuentas de aprendizaje individuales.

(Apartados 28 a 30) **La presentación de informes y la evaluación** se basarán en el seguimiento realizado en la supervisión multilateral llevada a cabo en el Comité de Empleo como parte del ciclo del Semestre Europeo, sobre la base de un marco de seguimiento y disposiciones de seguimiento acordados. Se recomienda que los Estados miembros preparen un plan de ejecución en un plazo de doce meses a partir de la adopción de la Recomendación. Se propone una primera evaluación cinco años después de la adopción como muy pronto.

Propuesta de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

sobre las cuentas de aprendizaje individuales

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 292, en relación con su artículo 149,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Considerando lo siguiente:

- (1) Contar con una mano de obra cualificada es crucial para reforzar la competitividad sostenible de la UE, apoyar una recuperación generadora de empleo tras la pandemia de COVID-19 y garantizar que las transiciones digital y ecológica sean socialmente justas. Las personas deben mantener el ritmo marcado por los mercados de trabajo mejorando sus capacidades. En un contexto de cambio demográfico, la adquisición y el perfeccionamiento de capacidades abren más oportunidades y preparan a las personas para desempeñar un papel activo en la gestión de las transiciones en el mercado laboral y participar plenamente en la sociedad. Además, la mejora de las capacidades de las personas adultas puede ser una poderosa herramienta para promover la equidad social y la inclusión en aras de una transición justa.
- (2) El artículo 14, apartado 1, 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. El principio n.º 1 del pilar europeo de derechos sociales⁵⁶ dispone que toda persona tiene derecho a una educación, formación y aprendizaje permanente inclusivos y de calidad, a fin de mantener y adquirir capacidades que les permitan participar plenamente en la sociedad y gestionar con éxito las transiciones en el mercado laboral. El principio n.º 4 se refiere al apoyo activo para el empleo, cuyo objetivo es defender el derecho de toda persona a recibir asistencia personalizada y oportuna a fin de mejorar sus perspectivas de empleo o de trabajar por cuenta propia. El principio n.º 5, que versa sobre un empleo seguro y adaptable, hace hincapié en que, con independencia del tipo y la duración de la relación laboral, los trabajadores han de disfrutar de un trato justo y equitativo con respecto a las condiciones de trabajo, acceso a la protección social y formación.
- (3) El 25 de junio de 2021, el Consejo Europeo valoró positivamente los objetivos principales de la UE establecidos en el Plan de Acción del Pilar Europeo de

⁵⁶

[Pilar europeo de derechos sociales.](#)

Derechos Sociales, en consonancia con la Declaración de Oporto⁵⁷, respaldando así la ambición de garantizar que, de aquí a 2030, al menos el 60 % de los adultos participen en actividades de formación todos los años. Sin embargo, la participación en el aprendizaje de adultos en la UE se ha estancado en los últimos diez años, y veintiún Estados miembros no alcanzaron el objetivo de la UE para 2020. Con demasiada frecuencia, las oportunidades de desarrollo de capacidades están fuera del alcance de muchos adultos, como los que tienen formas atípicas de trabajo, los empleados de pequeñas y medianas empresas (pymes), los desempleados, las personas inactivas y las poco cualificadas.

- (4) La Agenda de Capacidades Europea⁵⁸, adoptada en julio de 2020, aboga por una revolución de las capacidades para convertir las transiciones ecológica y digital en oportunidades para una recuperación rápida y justa. Entre otras medidas, anuncia que la Comisión estudiará las cuentas de aprendizaje individuales como herramienta para apoyar la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional de los adultos en edad laboral, como complemento de otras acciones dirigidas a los empleadores y los proveedores de educación y formación.
- (5) Para alcanzar la neutralidad climática de aquí a 2050, serán necesarias capacidades para la transición ecológica y el reciclaje profesional y la mejora de las capacidades de la mano de obra en el contexto del paso a una economía moderna, eficiente en el uso de los recursos y competitiva, tal como se establece en el Pacto Verde Europeo⁵⁹. La Comunicación de la Comisión sobre el «Objetivo 55»⁶⁰ reconoce que la transición ecológica solo puede tener éxito si la UE cuenta con la mano de obra cualificada que necesita para seguir siendo competitiva y señala las acciones emblemáticas de la Agenda de Capacidades para dotar a las personas de las capacidades necesarias para las transiciones ecológica y digital.
- (6) El Decenio Digital de Europa⁶¹ reitera el objetivo de garantizar que en 2030 como mínimo el 80 % de la población de la UE tenga al menos capacidades digitales básicas y fija la meta de que ese mismo año estén trabajando veinte millones de especialistas en tecnologías de la información y las comunicaciones, con convergencia entre mujeres y hombres. La propuesta de la Comisión sobre el «Itinerario hacia la Década Digital»⁶² sugiere la creación

⁵⁷ [Conclusiones del Consejo Europeo](#) de 24 y 25 de junio de 2021, que retoman lo ya expuesto en la [Declaración de Oporto](#), de 8 de mayo de 2021.

⁵⁸ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Agenda de Capacidades Europea para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia» [[COM\(2021\)274 final](#)].

⁵⁹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «El Pacto Verde Europeo» [[COM\(2019\) 640 final](#)].

⁶⁰ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «“Objetivo 55”: cumplimiento del objetivo climático de la UE para 2030 en el camino hacia la neutralidad climática» [[COM\(2021\) 550 final](#)].

⁶¹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Brújula Digital 2030: el enfoque de Europa para el Decenio Digital» [[COM\(2021\) 118 final](#)].

⁶² Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el programa de política «Itinerario hacia la Década Digital» para 2030 [[COM\(2021\)574](#)].

de un marco para avanzar en este sentido. El Plan de Acción de Educación Digital 2021-2027⁶³ hace hincapié en que los medios tecnológicos deben utilizarse para facilitar la accesibilidad y reforzar la flexibilidad de las oportunidades de aprendizaje, en particular en el ámbito del reciclaje profesional y la mejora de las capacidades

- (7) En la Comunicación de la Comisión sobre «Un nuevo modelo de industria para Europa»⁶⁴ se pide una actuación decisiva para hacer del aprendizaje permanente una realidad para todos y garantizar que la educación y la formación sigan el ritmo y ayuden a conseguir la doble transición.
- (8) Las Conclusiones del Consejo de 8 de junio de 2020⁶⁵ invitan a los Estados miembros a que «estudien posibles modelos de financiación pública y privada del aprendizaje permanente y el desarrollo de capacidades a nivel individual» y pide a la Comisión que apoye la acción de los Estados miembros en este sentido.
- (9) Uno de los principales obstáculos que inciden en la participación en actividades de aprendizaje es la escasez de apoyo financiero para las personas. En general, las inversiones públicas y privadas son insuficientes. La mayor parte de la formación relacionada con el empleo en la UE está promovida por los empleadores. Sin embargo, muchas empresas, en particular las pymes, no ofrecen ni financian la formación de su personal, y las personas que realizan trabajos atípicos tienen menos o ningún acceso a formación promovida por los empleadores. Estas desigualdades socavan el bienestar y la salud de las personas, reducen la competitividad económica, generan pérdida de oportunidades y obstáculos a la innovación y amenazan con dejar a personas atrás en la transición a actividades económicas más sostenibles.
- (10) Además de los costes directos, las limitaciones de tiempo son un factor importante que impide a los adultos interesarse en recibir formación. La mayoría de los Estados miembros son signatarios del Convenio sobre la licencia pagada de estudios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y lo han incorporado al Derecho nacional. No obstante, en muchos Estados miembros la existencia de los permisos de formación es poco conocida y, por ende, su grado de utilización es bajo y con frecuencia las disposiciones no cubren a los trabajadores atípicos o no permiten que los adultos busquen actividades de educación y de formación durante períodos de desempleo o de baja actividad económica.
- (11) Muchos adultos, especialmente los poco cualificados y los más alejados del mercado laboral, no están motivados para seguir una formación. Es posible que no sean conscientes de sus propias necesidades en materia de capacidades y que desconozcan si pueden acceder a apoyo y formación y si estos son de buena calidad y están reconocidos en el mercado laboral. Además, es posible

⁶³ [Comunicación de la Comisión](#) al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre el Plan de Acción de Educación Digital [COM(2018)022 final].

⁶⁴ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Actualización del nuevo modelo de industria de 2020: Creación de un mercado único más sólido para la recuperación de Europa» [COM(2021) 350 final].

⁶⁵ [Conclusiones del Consejo, de 8 de junio de 2020](#), sobre la readaptación profesional y la formación complementaria como base para aumentar la sostenibilidad y la empleabilidad, en el contexto del apoyo a la recuperación económica y la cohesión social.

que las personas no tengan interés en participar en una formación que ha sido elegida sin consultarles y que no se adapta a sus necesidades.

- (12) Es necesario un nuevo enfoque respecto a la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional en la UE. Debe complementar los instrumentos existentes y proceder sobre la base de los compromisos políticos, dejando que las personas tomen las riendas y dotándolas del apoyo y las herramientas que necesitan para mejorar sus capacidades o reciclarse profesionalmente, en todos los niveles de cualificación.
- (13) En su Dictamen de agosto de 2021⁶⁶ relativo a la iniciativa de la UE sobre las cuentas de aprendizaje individuales y el refuerzo de la oferta de formación en Europa, el Comité consultivo de formación profesional sostiene que cualquier iniciativa de estas características debe mejorar la implicación, la motivación y la participación de los adultos en la educación y la formación. El principal reto es mejorar la adecuación entre las capacidades y los puestos de trabajo y garantizar el acceso a opciones de formación diversificadas y de calidad a través de una oferta más pertinente y mejor orientada.
- (14) Los problemas expuestos anteriormente pueden abordarse proporcionando ayuda financiera directa a las personas mediante derechos de formación en cuentas de aprendizaje individuales y estableciendo un marco facilitador amplio que les permita acceder a oportunidades de formación, información, orientación, permisos de formación remunerados y reconocimiento de los resultados de la formación.
- (15) Debe definirse a nivel nacional un derecho de formación adecuado, en consonancia con las necesidades de formación de las personas, por ejemplo, permitiendo actividades de formación reconocidas equivalentes a 30 horas al año para todas las personas, elevándolas a 50 horas en el caso de las personas más necesitadas. La modulación de la financiación en función de las necesidades puede aumentar la eficiencia de la iniciativa. Los Estados miembros podrán establecer derechos de formación adicionales para las personas con mayor necesidad, dependiendo del contexto nacional y la evolución del mercado laboral. Por ejemplo, los Estados miembros podrían complementar las cuentas de aprendizaje individuales en sectores estratégicos⁶⁷ con el fin de apoyar las transiciones ecológica y digital. Además de los derechos financieros, la pertinencia, utilidad y reconocimiento de la formación son factores clave que inciden en la participación. Debe consultarse a los interlocutores sociales y a las partes interesadas pertinentes sobre estas cuestiones.
- (16) Las cuentas de aprendizaje individuales deben permitir que las personas acumulen y utilicen los derechos de formación durante un período determinado, de modo que puedan seguir una formación más larga o costosa o formarse durante recesiones económicas en respuesta a las necesidades

⁶⁶ [Dictamen del CCFP sobre las cuentas de aprendizaje individuales.](#)

⁶⁷ En la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Actualización del nuevo modelo de industria de 2020: Creación de un mercado único más sólido para la recuperación de Europa» [[COM\(2021\) 350 final](#)], se identifican catorce ecosistemas industriales que requieren apoyo específico, en particular para el desarrollo de capacidades de su mano de obra actual y futura.

emergentes en términos de capacidades. Las personas deben poder conservar sus derechos de formación individuales independientemente de su situación laboral o profesional y de los cambios profesionales. Los Estados miembros deben establecer normas en cuanto a la expiración de los derechos que incentiven a los aprendientes a utilizarlos plenamente.

- (17) Debe permitirse a las personas utilizar sus derechos de formación individuales incluso desde el extranjero, si acceden a una formación reconocida y de calidad garantizada que conste en el registro nacional de su cuenta de aprendizaje. La transferibilidad de los derechos entre Estados miembros es una característica deseable a más largo plazo que debe estudiarse en mayor profundidad.
- (18) Para ayudar a las personas a determinar cuál es el itinerario de formación adecuado y aumentar así su motivación para aprender, así como el acceso a oportunidades de orientación profesional y validación, deben ponerse a disposición registros públicos actualizados de formación reconocida a través de portales digitales nacionales únicos y accesibles para todas las personas, incluidas aquellas con discapacidad, y debidamente interconectados con la plataforma Europass.
- (19) Debe ser posible utilizar las cuentas de aprendizaje individuales para acceder a la validación, incluidas las oportunidades de evaluación de capacidades. La reciente evaluación de la Recomendación del Consejo sobre la validación del aprendizaje no formal e informal⁶⁸ señala que se han logrado avances sustanciales, pero también la existencia de retos persistentes, y propone una serie de respuestas. En particular, es necesario prestar a las personas apoyo personalizado y garantizar una coordinación más estrecha con los servicios de orientación y una adaptación eficaz de las iniciativas de validación para los grupos desfavorecidos y vulnerables. Los Estados miembros deben fomentar que se proporcionen microcredenciales cuando proceda, sobre la base de las necesidades detectadas y en consonancia con el enfoque europeo respecto a las microcredenciales.
- (20) La presente Recomendación respalda la puesta en práctica de los permisos de formación remunerados. La concesión adecuada de permisos de formación remunerados, en consonancia con el Convenio sobre la licencia pagada de estudios de la OIT⁶⁹ (ratificado por doce Estados miembros), permitiría a los trabajadores conservar su salario o unos ingresos de sustitución durante períodos de formación que oscilan entre unos pocos días y varios meses. Debe alentarse a los Estados miembros a que entablen un diálogo con los interlocutores sociales sobre los mecanismos que permitan a los empleados participar en actividades de formación durante el horario laboral utilizando sus cuentas de aprendizaje individuales. Debe tenerse en cuenta, en este sentido, la situación específica de las pymes y, en particular, de las microempresas.

⁶⁸ Comisión Europea (2020), [Estudio en apoyo de la evaluación de la Recomendación del Consejo, de 20 de diciembre de 2012, sobre la validación del aprendizaje no formal e informal](#).

⁶⁹ A 1 de febrero de 2020, según una versión preliminar de la base de datos actualizada del Cedefop sobre [financiación del aprendizaje de adultos](#) (próxima actualización), presentada en el anexo 8.2. La última ratificación por parte de un Estado miembro del [Convenio sobre la licencia pagada de estudios](#) de la OIT se produjo en 1993.

- (21) Es fundamental promover actividades y campañas de concienciación y divulgación más amplias para garantizar índices elevados de participación de los adultos en las oportunidades de aprendizaje, en particular entre los grupos con escasa información sobre la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional, como los más alejados del mercado laboral. La cooperación entre las autoridades públicas, los interlocutores sociales, las organizaciones de la sociedad civil y otras partes interesadas, basada en el entendimiento común de que la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional son un medio de inversión, puede aumentar la eficacia de las actividades de concienciación y divulgación. La atención a la accesibilidad debería facilitar la participación de los adultos con discapacidad.
- (22) Los mecanismos de seguimiento y la mejora continua de las cuentas de aprendizaje individuales y el marco facilitador son esenciales para apoyar la aplicación. Posteriormente podrían introducirse ajustes, como la cantidad de derechos de formación individuales, los grupos prioritarios o la integración de los diversos elementos del marco facilitador de una forma que resulte fácil de utilizar.
- (23) Para que los sistemas de cuentas de aprendizaje individuales funcionen correctamente es fundamental que dispongan de financiación adecuada. Las cuentas de aprendizaje individuales deben facilitar el reparto de costes entre las distintas fuentes de financiación, como las autoridades públicas y los empleadores, permitiendo que distintos financiadores contribuyan a la cuenta. La sostenibilidad de la iniciativa en los Estados miembros, aspecto fundamental para su éxito, debe garantizarse mediante una combinación de financiación pública y privada. Esto facilita la modulación del apoyo y los complementos por parte de los empleadores para sus empleados, ya sea de forma voluntaria o como resultado de convenios colectivos.
- (24) Los fondos de la UE, como el Fondo Social Europeo Plus⁷⁰, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo de Transición Justa y, cuando proceda, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia en el marco de Next Generation EU⁷¹, así como conocimientos especializados específicos a través del instrumento de apoyo técnico, pueden contribuir al establecimiento de cuentas de aprendizaje individuales y su marco facilitador. El aprendizaje mutuo, facilitado por la Comisión, también puede apoyar el proceso.
- (25) La presente Recomendación debe entenderse sin perjuicio de la competencia exclusiva de los Estados miembros por lo que respecta a la organización y el contenido de sus sistemas de aprendizaje y formación de personas adultas. No debe ser óbice para que mantengan o introduzcan disposiciones sobre el aprendizaje y la formación de personas adultas más avanzadas que las recomendadas aquí.
- (26) Los Estados miembros deben implicar a los interlocutores sociales y a las partes interesadas, incluidas las organizaciones de la sociedad civil, en el

⁷⁰ [Reglamento \(UE\) 2021/1057](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establece el Fondo Social Europeo Plus (FSE+) y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 1296/2013 (DO L 231 de 30.6.2021, p. 21).

⁷¹ [Next Generation EU](#) se basa en aprovechar todo el potencial del presupuesto de la Unión para ayudar a reconstruir una Europa más ecológica, más digital y más resiliente.

diseño de las reformas. La presente Recomendación no debe limitar la autonomía de los interlocutores sociales cuando sean responsables de establecer y gestionar regímenes de formación.

- (27) Las medidas expuestas en la presente Recomendación no deben sustituir la oferta de formación por parte de los empleadores, los servicios de empleo públicos y privados, el apoyo público a las instituciones de educación y formación u otros tipos de apoyo.

HA ADOPTADO LA PRESENTE RECOMENDACIÓN:

Objetivos

1. La presente Recomendación tiene por objeto apoyar las reformas de los Estados miembros para propiciar que más adultos participen en actividades de formación con el fin de aumentar las tasas de participación y reducir los déficits de capacidades. De este modo, contribuye al objetivo de la UE de promover una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social. Concretamente, persigue los objetivos que se detallan a continuación:
 - a) prestar apoyo a todos los adultos en edad laboral para que accedan a actividades de formación, en particular de cara a las transiciones profesionales, e independientemente de su situación laboral o profesional;
 - b) aumentar los incentivos y la motivación de las personas para buscar actividades de formación.
2. A tal fin, se recomienda que los Estados miembros establezcan cuentas de aprendizaje individuales como medio para que las personas puedan participar en actividades de formación pertinentes para el mercado laboral, así como un marco facilitador que incluya oportunidades de orientación y validación, a fin de promover la participación efectiva en esta formación.

Ámbito de aplicación

3. La presente Recomendación abarca a los adultos en edad laboral que residan legalmente en un Estado miembro, independientemente de su nivel de estudios y de su actual situación laboral o profesional. Los Estados miembros deben establecer una cuenta de aprendizaje individual para cada una de las personas pertenecientes a este grupo.

No obstante, los trabajadores transfronterizos y los trabajadores por cuenta propia que trabajen en un Estado miembro distinto de aquel en el que residen deben estar cubiertos en el Estado miembro en el que trabajan.

Definiciones

4. A efectos de la presente Recomendación, se entenderá por:
 - a) «derecho de formación individual»: el derecho a acceder a un presupuesto personal a disposición de una persona para cubrir los costes directos de una

formación pertinente para el mercado laboral, la orientación y el asesoramiento, la evaluación de capacidades o la validación que puedan optar a financiación;

- b) «cuenta de aprendizaje individual»: modalidad de concesión de los derechos de formación individuales; se trata de una cuenta personal que permite a las personas acumular y conservar sus derechos a lo largo del tiempo, a fin de utilizarlos para la oportunidad admisible de formación, orientación o validación que consideren más útil y siempre que lo deseen, de conformidad con las normas nacionales; concede a las personas la plena propiedad de los derechos, independientemente de la fuente de financiación;
- c) «transferibilidad» de los derechos de formación individuales: cualidad por la que, una vez conferidos, dichos derechos permanecen en poder del titular, incluso durante la transición entre empleos, del trabajo al aprendizaje, del empleo al desempleo, y entre actividad e inactividad;
- d) «marco facilitador»: apoyo que promueve el acceso efectivo a los derechos de formación individuales; dicho apoyo incluye oportunidades de orientación profesional y validación, un registro nacional de oportunidades que pueden optar a financiación con cargo a los derechos de formación individuales, un portal digital nacional único para acceder a la cuenta de aprendizaje individual y al registro nacional, y permisos de formación remunerados.

La cuenta de aprendizaje individual

- 5. Los Estados miembros deben crear una cuenta de aprendizaje individual para cada persona incluida en el ámbito de aplicación de esta iniciativa, previa consulta a los interlocutores sociales y a las partes interesadas pertinentes.
- 6. Los Estados miembros deben garantizar una provisión anual adecuada para cada cuenta de aprendizaje individual que pueda acumularse y utilizarse durante un período determinado, a fin de permitir una formación más sustancial.
- 7. Los Estados miembros deben conceder derechos de formación individuales adicionales a las cuentas de las personas con mayor necesidad de mejora de las capacidades y reciclaje profesional, en función de las necesidades nacionales o sectoriales, la situación laboral o contractual o el nivel de cualificación de la persona, así como cualquier otra circunstancia pertinente y con arreglo a criterios claros y transparentes, previa consulta a los interlocutores sociales y a las partes interesadas oportunas.
- 8. Los Estados miembros deben invitar a los empleadores a ofrecer derechos de formación individuales adicionales a las cuentas de aprendizaje individuales de sus trabajadores y de otras personas que trabajen en su cadena de valor industrial, en particular las que trabajan en pymes.
- 9. Los Estados miembros deben invitar a los servicios de empleo públicos y privados a ofrecer derechos de formación individuales adicionales a las cuentas de aprendizaje individuales de las personas con mayor necesidad de mejora de las capacidades y reciclaje profesional.
- 10. Los Estados miembros deben establecer las condiciones en las que pueden acumularse y conservarse los derechos de formación individuales, con el fin de lograr un equilibrio entre permitir a las personas acumular sus derechos para

financiar cursos de formación más largos y alentarles a que utilicen periódicamente sus derechos a lo largo de su vida laboral.

11. Los Estados miembros deben garantizar que los derechos de formación individuales acumulados en una cuenta en un Estado miembro se conserven o puedan utilizarse para oportunidades admisibles de formación, orientación profesional y validación en ese Estado miembro, incluso durante los períodos en los que la persona viva en otro Estado miembro.

El marco facilitador

Se recomienda que los Estados miembros integren las cuentas de aprendizaje individuales en un marco facilitador que incluya:

– **Orientación profesional y validación**

12. Los Estados miembros deben garantizar que los servicios de orientación profesional y las oportunidades de validación⁷², incluidas las oportunidades de evaluación de capacidades, presenciales o en línea, estén disponibles y sean accesibles para todos los titulares de una cuenta de aprendizaje individual, de forma gratuita o utilizando sus derechos de formación individuales.

– **Un registro nacional de oportunidades admisibles de formación de calidad, orientación profesional y validación**

13. Los Estados miembros deben establecer y mantener actualizado un registro público de oportunidades de formación, orientación profesional y validación que puedan optar a financiación con cargo a los derechos de formación individuales, compatibles con el modelo europeo de aprendizaje. También deben incluirse en este registro los servicios de orientación profesional y las oportunidades de validación que los Estados miembros ofrecen de forma gratuita a las personas.
14. Los Estados miembros deben disponer y publicar normas claras para la inclusión en el registro de diversas formas de oportunidades de formación pertinentes para el mercado laboral, orientación profesional y validación, sobre la base de requisitos de calidad transparentes e información estratégica sobre capacidades y en cooperación con los interlocutores sociales y las partes interesadas pertinentes. Deben revisarlas periódicamente para garantizar la capacidad de respuesta a las necesidades del mercado laboral.
15. Los Estados miembros deben animar a los proveedores de oportunidades de aprendizaje formal y no formal a que desarrollen y amplíen su oferta de acuerdo con las necesidades detectadas, incluso, cuando proceda, proporcionando microcredenciales siguiendo el enfoque de la UE⁷³ y utilizando los marcos de competencia nacionales y de la UE.

⁷² De conformidad con la Recomendación del Consejo, de 20 de diciembre de 2012, sobre la validación del aprendizaje no formal e informal (DO C 398 de 22.12.2012, p. 1).

⁷³ De conformidad con la Recomendación del Consejo relativa a las microcredenciales para el aprendizaje permanente y la empleabilidad.

16. Los Estados miembros deben invitar a los interlocutores sociales y a las partes interesadas pertinentes a participar en el proceso de definición de los criterios de admisibilidad para las actividades de formación que se incluyan en el registro.
17. Los Estados miembros deben abrir su registro nacional de manera transparente a las oportunidades de formación que ofrecen los proveedores de otros países.

– **Portal digital nacional único de apoyo a las cuentas de aprendizaje individuales**

18. Los Estados miembros deben permitir y apoyar que las personas accedan a su cuenta de aprendizaje individual y naveguen fácilmente por el registro a través de una autenticación electrónica segura en un portal digital nacional único⁷⁴ accesible⁷⁵ en el que se pueda entrar fácilmente desde dispositivos móviles y que esté interconectado con la plataforma Europass.

– **Permiso de formación remunerado**

19. Los Estados miembros deben entablar un diálogo con los interlocutores sociales sobre los mecanismos que permitan a los empleados participar en actividades de formación durante el horario laboral utilizando sus cuentas de aprendizaje individuales.
20. Los Estados miembros deben introducir disposiciones sobre los permisos de formación remunerados o revisar la adecuación de las disposiciones vigentes, en consonancia con el Convenio sobre la licencia pagada de estudios de la OIT, atendiendo a los siguientes aspectos:
 - a) su cobertura de todos los tipos de relación laboral y de los trabajadores por cuenta propia;
 - b) el apoyo financiero y no financiero a los empleadores (en particular, a las pymes) cuyos empleados recurran a los permisos de formación remunerados;
 - c) la necesidad de garantizar la aplicación efectiva de dichas disposiciones.

Divulgación y concienciación

21. Los Estados miembros, junto con los interlocutores sociales, las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones regionales y locales y otros agentes pertinentes, deben emprender actividades y campañas de divulgación y concienciación amplias, adaptadas a las necesidades de los beneficiarios potenciales del sistema de cuentas de aprendizaje individuales, en particular las personas con mayor necesidad de mejora de las capacidades y reciclaje profesional según se haya determinado a nivel nacional, a fin de informar y motivar a las personas elegibles sobre sus derechos y beneficios en relación con las cuentas de aprendizaje individuales y el marco

⁷⁴ Los portales deben establecerse de conformidad con los principios de la Comunicación de la Comisión sobre un Marco Europeo de Interoperabilidad, [COM\(2017\) 134 final](#).

⁷⁵ De conformidad con los requisitos de accesibilidad contemplados en la Directiva (UE) 2019/882 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, sobre los requisitos de accesibilidad de los productos y servicios (DO L 151 de 7.6.2019, p. 70).

facilitador. Las actividades de concienciación también deben dirigirse, en particular, a los trabajadores de las pymes.

Seguimiento y mejora continua

22. Los Estados miembros deben supervisar y evaluar sistemáticamente el funcionamiento de las cuentas de aprendizaje individuales y el marco facilitador y realizar los ajustes necesarios para alcanzar el objetivo de la presente Recomendación de la manera más eficiente, por ejemplo, en lo que se refiere a la cantidad de derechos de formación, la definición de las personas con mayor necesidad de mejora de las capacidades y reciclaje profesional y la integración de los diversos elementos del marco facilitador de una forma que resulte fácil de utilizar. Debe consultarse a los interlocutores sociales y a las partes interesadas pertinentes en este proceso.

Financiación

23. Los Estados miembros deben garantizar una financiación adecuada y sostenible de las cuentas de aprendizaje individuales, teniendo en cuenta las circunstancias nacionales y prestando especial atención a las pymes.
24. Los Estados miembros deben facilitar la combinación de diferentes fuentes de financiación públicas y privadas para contribuir a los derechos de formación individuales, en particular como resultado de la negociación por parte de los interlocutores sociales.
25. Los Estados miembros deben garantizar una financiación adecuada y sostenible del marco facilitador y las actividades de divulgación y concienciación mencionadas anteriormente.
26. Los Estados miembros deben aprovechar al máximo y de la forma más eficiente los fondos e instrumentos de la UE, en particular el Fondo Social Europeo Plus, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo de Transición Justa, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y el instrumento de apoyo técnico para:
- a) crear cuentas de aprendizaje individuales de ámbito nacional, integradas en un marco facilitador, en particular mediante el desarrollo de un portal digital nacional único para las cuentas de aprendizaje individuales y los servicios reconocidos conexos, y la creación de registros nacionales de formación reconocida;
 - b) ofrecer derechos de formación individuales adicionales a las cuentas de las personas con mayor necesidad de mejora de las capacidades y reciclaje profesional, reflejando las prioridades de la UE, en particular las transiciones ecológica y digital;
 - c) crear y ofrecer oportunidades de orientación profesional y validación;
 - d) organizar actividades de divulgación y concienciación.

Ayuda de la Unión

27. El Consejo celebra la intención de la Comisión de apoyar la aplicación de la presente Recomendación recurriendo a los conocimientos especializados del Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (Cedefop), la Fundación Europea de

Formación (ETF), la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Eurofound) y la Autoridad Laboral Europea (ALE):

- a) facilitando el aprendizaje mutuo entre los Estados miembros para apoyar el diseño y la ejecución de las reformas apropiadas para la aplicación de la presente Recomendación;
- b) ampliando la base de conocimientos sobre las cuentas de aprendizaje individuales y las cuestiones conexas y elaborando el material de orientación pertinente;
- c) estudiando nuevas funcionalidades de la plataforma Europass, en particular para garantizar la interoperabilidad con los portales digitales nacionales únicos para las cuentas de aprendizaje individuales, y dando visibilidad a las oportunidades de aprendizaje, orientación profesional y validación para las que pueden utilizarse los diferentes derechos de formación individuales nacionales.

Informes y evaluación

28. Los Estados miembros deben aplicar los principios establecidos en la presente Recomendación tan pronto como sea posible y presentar a la Comisión un plan en el que se establezcan las medidas correspondientes que se adoptarán a nivel nacional a más tardar el *(insértese la fecha correspondiente a doce meses después de la adopción por el Consejo)*. Los avances en la ejecución de los planes deben ser objeto de seguimiento en el contexto de la supervisión multilateral en el Comité de Empleo como parte del ciclo del Semestre Europeo. El marco de seguimiento utilizará, cuando proceda, la información ya recopilada a través de otros marcos de seguimiento y evitará duplicaciones.
29. A más tardar el *(insértese la fecha correspondiente a doce meses después de la adopción por el Consejo)*, la Comisión y el Comité de Empleo deben establecer conjuntamente un marco de seguimiento con indicadores cuantitativos y cualitativos comunes acordados para evaluar la aplicación de la presente Recomendación y sus resultados, así como disposiciones de seguimiento que permitan su revisión. La Comisión debe velar por que el marco de seguimiento utilice datos procedentes del resto de marcos de seguimiento de la UE y por que no cree una carga administrativa indebida.
30. La Comisión debe valorar y evaluar los avances en la aplicación de la presente Recomendación, en cooperación con los Estados miembros y previa consulta a los interlocutores sociales y las partes interesadas pertinentes, e informar al Consejo en el plazo de cinco años desde la fecha de su adopción. Al evaluar la pertinencia de la iniciativa, esta evaluación también podría abordar la transferibilidad de los derechos de formación individuales entre los Estados miembros.

Hecho en Bruselas, el

*Por el Consejo
El Presidente / La Presidenta*